

ŪKINĖS VEIKLOS LAISVĖ IR KRIZĖ: LIETUVOS VIEŠOSIOS VALDŽIOS VEIKSMŲ ĮVERTINIMAS

Giedrė Lastauskienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros docentė
socialinių mokslų daktarė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 75
El. paštas: Giedre.Lastauskiene@tf.vu.lt

Straipsnyje¹ analizuojama ūkinės veiklos laisvės kategorija bei ekonominės ir finansinės krizės laikotarpio vykusių procesų įtaka jos turiniui Lietuvoje. Pirmą straipsnio dalis skiriama pačios ūkinės veiklos laisvės turinio ir valstybės įtakos reguliuojant ekonomiką modelių analizei. Tyrimo kontekstu taip pat pateikiamos ekonominės santvarkos ir ekonominės konstitucijos kategorijos. Šioje dalyje analizuojamos skirtingų valstybių, ir Lietuvos Respublikos, konstitucinės nuostatos, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija, Lietuvos ir užsienio autorių mokslo darbai. Antroje straipsnio dalyje tiriama ekonominės ir finansinės krizės procesų įtaka ūkinės veiklos laisvei. Analizuojami duomenys, gauti iš autoritetinių asmenų, veikiančių tokiose socialinėse srityse, kaip antai verslas, ekonomika, politika, viešų pasisakymų, kuriuose vertinami Lietuvos viešosios valdžios veiksmai krizės laikotarpiu. Daromos išvados, kad tam tikri Lietuvos viešosios valdžios veiksmai krizės laikotarpiu buvo netinkami ir savo esme reiškia gero valdymo principo pažeidimus.

Im Artikel wird die Kategorie der Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung und der Einfluß von Verfahren während der Finanzkrise auf Ihren Inhalt in Litauen analysiert. Der erste Teil des Artikels umfasst die Analyse der Modelle zur Regelung des Freiheitsinhalts der Wirtschaftstätigkeitsfreiheit und des Einflusses des Staates auf die Wirtschaft. Durch Kontext der Untersuchung werden die Kategorien der wirtschaftlichen Staatsordnung und wirtschaftlicher Verfassung dargestellt. In diesem Teil werden verfassungsrechtliche Vorschriften unterschiedlicher Staaten, darunter der Republik Litauen, Jurisprudenz des Verfassungsgerichtes der Republik Litauen, wissenschaftliche Studien litauischer und ausländischer Verfasser analysiert. Im zweiten Teil des Artikels wird der Einfluß der wirtschaftlichen – finanziellen Krise auf die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung untersucht. Es werden die Angaben aus den Äußerungen der kompetenten Personen, die im sozialen Bereichen wie Gewerbe, Wirtschaft und Politik handeln, in denen die Aktivitäten der Staatsgewalt Litauens während der Krise eingeschätzt sind, analysiert. Es werden die Schlußfolgerungen gezogen, dass bestimmte Aktivitäten der Staatsgewalt Litauens während der Krise unsachgemäß waren und im ihrem Sinne die Verletzung des guten Grundsatzes der Machtausübung bedeuten.

Įvadas

Visuomenė šiandien kelia daug reikalavimų viešajai valdžiai. Pasakyti, kad valstybė turi būti demokratinė ir teisinė, šiandien jau nepakankama. Viešosios valdžios įsipareigojimai įvairiose srityse yra analizuojami įvairiais pjūviais, siekiant išgryninti schemą, pagal kurią veikia (turi veikti) legitimieji viešoji valdžia ir pagal kurią vyksta socialinis dialogas tarp viešosios valdžios ir likusios visuomenės dalies. Šiuolaikinės valstybės analizėje yra išskiriamos dvi svarbios kategorijos, kurios yra susijusios ir viena kitai daro įtaką – pilietinė-politinė valstybės santvarka ir ekonominė valstybės santvarka. Žmogaus politinių ir pilietinių teisių ir valstybės pareigų, jas užtikrinant, turinys nekelia kažkokių ypatingų abejonių. Šios kategorijos yra suvoktos, apibrėžtos ir įtvirtintos teismų praktikoje – bent jau pagal

¹ Mokslinis tyrimas finansuojamas Europos socialinio fondo lėšomis pagal visuotinės dotacijos priemonę (Projekto Nr. VP1-3.1-ŠMM-07-K-03-085).

vakarietiškus standartus veikiančiose valstybėse. Tačiau apibrėžiant ekonominę valstybės santvarką ir toliau kyla daug probleminių aspektų.

Ekonominės valstybės santvarkos analizės sudėtingumą lemia tai, kad šią analizę esame priversti atlikti, taikydami kitas ne mažiau sudėtingas ir įvairiareikšmes kategorijas: ūkinės veiklos laisvė, valstybės įtaka reguliuojant ekonomiką, valstybės tikslų, reguliuojant ekonomiką, hierarchija ir pan. Neseniai pasaulį užklupusi ekonominė ir finansinė krizė suformulavo šioje srityje naujus iššūkius. Šiandien galime teigti, kad dauguma valstybių atsidadė padėtyje, kuri daugmaž panašėjo į artėjančią katastrofą. Vėl viešai diskutuojami šiek tiek buvę primiršti klausimai: koks iš tikrųjų turi būti valstybės vaidmuo reguliuojant ekonomiką, kad jis nebūtų trukdis ekonomikos plėtrai, o veikėtų kaip stimulas? Kokia linkme turėtų (galėtų) keistis valstybės tikslų ir ekonomikos reguliavimo apimtys santykis – gal valstybė turėtų mažinti vykdomą ekonomikos reguliavimą, atsakydama tam tikrų, dabar jai privalomų funkcijų, tokių kaip antai minimalios gerovės užtikrinimas ūkinėje veikloje nedalyvaujantiems asmenims? Ar teisė yra tinkama priemonė spręsti ekonominius klausimus ir ar konstituciniai teismai (ir kiti teismai) veikia legitimiai, priimdami sprendimus, nulemiančius daugiamečius valstybės finansinius įsipareigojimus visuomenei ir tiesiogiai darančius įtaką ekonomikai?

Tokių ir panašių klausimų formulavimas ir atsakymų į juos paieška gali remtis įvairia metodologija. Šio straipsnio kontekstu sąmoningai buvo pasirinktas galbūt mažiau teisininkams įprastas tyrimo būdas – suskaidyti straipsnį į dvi dalis: pirmoje straipsnio dalyje apibrėžiamos ekonominės santvarkos ir ūkinės veiklos laisvės kategorijos, įvertinant ir ryškiausias jų turinio kaitos tendencijas. Šiuo tikslu analizuojama Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija, mokslo darbai. Antroji straipsnio dalis skirta krizės laikotarpiu Lietuvoje vykusiems ekonomikos valdymo procesams vertinti, duomenis apie faktus teikiant iš tiriamuoju laikotarpiu pasirodžiusių publikacijų ir viešų autoritetinių asmenų pasisakymų dienraštyje „Verslo žinios“ (ir internetiniame jo pavidale) ar kitose visuomenės informavimo priemonėse. Tokia metodika pasirinkta siekiant dvejopų tikslų: pirma, atsiranda galimybė remtis autoritetinių tam tikrose socialinėse srityse (politikoje, ekonomikoje ir kt.) asmenų vertinimais; antra, tai yra būdas išsiaiškinti verslo interesams atstovaujančių asmenų (tokiu asmeniu laikytinos „Verslo žinios“ kaip specializuotas verslo dienraštis) požiūrį į valstybėje vykstančius procesus. Tokia tyrimo metodologija sudaro galimybę koreguoti išimtinai teisinį ir teisininkams įprastą tyrimo pobūdį, pildant jį duomenimis, gautais iš kitų socialinių grupių – verslo, verslo žurnalistų ir politikos atstovų.

Apibendrinant kitas tyrimo priemones pasakytina, kad straipsniui parengti daugiausia buvo naudoti šie metodai: kalbinis, sisteminis, lyginamasis, analitinis.

Tiriant ūkinės veiklos laisvės turinį ir vertinant ekonominės ir finansinės krizės padarytą įtaką, remiamasi Lietuvos duomenimis. Tai nulėmė ir tyrimui pasirinktus šaltinius – daugiausia analizuojamos Lietuvos mokslininkų doktrininės nuostatos, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija, Lietuvoje autoritetais laikomų asmenų išsakyti požiūriai, Lietuvos specializuotos žiniasklaidos priemonės – „Verslo žinių“ turinys.

1. Ūkinės veiklos laisvė kaip valstybės ekonominę santvarką konkretinanti kategorija

1.1. Pagrindiniai valstybių ekonominių santvarkų modeliai

Tyrėjai yra linkę išskirti tam tikrus valstybės ir ekonomikos (ūkio) santykio modelius, savo esme reiškiančius skirtingas ekonomines santvarkas: merkantilinį, liberalųjį, intervencinį ir egzistuojantį lygia greta – planinį².

² Požiūrių apžvalga pateikiama pagal autorių kolektyvo leidinį. Žr.: BANASIŃSKI, Cezary, *et al.* Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne. Warszawa, 2011, p. 27–35.

Merkantilizmo idėjomis rėmėsi ekonomikos santvarka, keitusi sudėtingas visuomenines struktūras, „paveldėtas“ iš feodalizmo. Pagal šias idėjas, valstybė tampa pagrindine institucija, kuri turi užtikrinti nuoseklų jos teritorijoje veikiančios ekonomikos augimą ir tokiu būdu pasiekti valstybės turtingumą ir visos joje gyvenančios liaudies „laimę“, kalbant eudemonizmo terminais³. Valstybė rėmė amatus ir ūkinę veiklą, tačiau tuo pirmiausia buvo siekiama stiprinti pačią valstybę ir bendrą šalies ūkį. Merkantilizmas sukūrė absoliutizmo besiremiančių valstybių valdymo tvarką ir pasireiškė valstybės sintensyviu ekonominių procesų reglamentavimu. Doktrininiai merkantilizmo pagrindai siejami su J. B. Colbert vardu, nurodant jo darbų įtaką viešajam sektoriui ekonomikoje atsirasti ir muitiniam protekcionizmui, turėjusiam apsaugoti valstybės rinką, nustatyti. Merkantilizmo veikiamas formavosi centralizuotas valstybės poveikis ekonomikai, visos valstybės mastu sukuriant priemones, skirtas ūkinei veiklai reguliuoti. Pagrindinis poveikio ūkiui instrumentas, be abejo, buvo mokesčiai, o iš surinktų mokesčių buvo plėtojamos valstybės valdymo institucijos. Būtent merkantilizmo klestėjimo laikotarpiu valstybė ūkio subjektų atžvilgiu pradėjo veikti kaip racionaliai organizuota biurokratinė sistema – taigi šiuo laikotarpiu atsirado šiuolaikinis ekonomikos valdymas. Bene labiausiai merkantilizmas pasireiškė Austrijoje, XVIII a. įgijęs net mokslinės teorijos pavidalą. Merkantilizmo kelti tikslai nebuvo iki galo įgyvendinti – ekonomikos plėtros laikotarpiui pasibaigus, šis požiūris tapo kliūtimi ekonomikai vystytis.

Buržuazinės revoliucijos sukūrė prielaidas įsitvirtinti liberaliai suprantamos ekonominės santvarkos koncepcijai. Kitaip negu merkantilizmas, liberalizmas teigė, kad ekonomika – daugelio individualių asmenų veikimas rinkoje. Merkantilizmas formavo ekonominę politiką kolektyvinių tikslų pagrindu (svarbus gėris visos valstybės mastu), o liberalizmo vertinimu, kolektyviniai tikslai gali būti kuriami tik individualių tikslų pagrindu. Liberalaus ekonomikos valdymo ištakos randamos fiziokratų doktrinoje, išplėtotoje F. Quesnaya darbuose, kuriuose teigiama, kad ūkis yra natūralus organizmas, turintis savybę reguliuotis, todėl valstybė turinti susilaikyti nuo kišimosi į šią sritį. Liberalizmo ekonomikos kūrėjas V. de Gournay ypač pabrėžė absoliutaus veikimo ekonomikoje laisvę – *laissez faire, laissez passer*. Liberali ekonomikos plėtojimo koncepcija glaudžiai susijusi su Anglijos mąstytojais A. Smith, D. Ricardo, J. Bentham, J. S. Mill. Liberaliai suprantama ekonominė sankloda reiškia laisvę asmenims veikti rinkoje, o tą laisvę garantuoja valstybės įsipareigojimas į rinką nesikišti, paliekant ją „laisvam ekonominių jėgų žaidimui“. Būtent šiuo laikotarpiu susiformavo ūkinės veiklos laisvės teisiniai pagrindai, įtvirtinantys kiekvieno asmens teisę laisvai imtis bet kokios nedraudžiamos ūkinės veiklos. Valstybė ir ekonomika pradėjo veikti kaip atskiros sistemos, ir valstybė bene visiškai rezignavo iš ekonomikos, atsisakydama veikti greta kitų rinkos dalyvių. Tačiau tam tikrose srityse valstybė privalėjo veikti aktyviai – paprastai tai reiškė jos pareigą užtikrinti savo išorės saugumą ir vidaus tvarką bei sukurti sklandžiai veikiančią komunikacinę sistemą – pradedant nuo pinigų apyvartos iki viešųjų kelių infrastruktūros sukūrimo.

XIX a. pabaigą lydėjo įvykiai, kurių liberalioji doktrina net negalėjo numatyti. Ypač svarbūs buvo du veiksniai. Viena, paaiškėjo, kad ekonomika negali vystytis ir kilti nuosekliai ir kad ją nuolat keičia ekonominės krizės⁴ (krizės kūrė tokias pasekmes, kad apie jokiais lygiais galimybes rinkoje net nebuvo galima kalbėti). Antra, jau reiškėsi karteliniai susitarimai, panaikinę konkurenciją, be kurios rinka tiesiog nebegalėjo atlikti savo įprastų funkcijų. Šių procesų rezultatas – liberaliosios doktrinos, postulavusios valstybės ir ekonomikos dualumą, revizija⁵.

³ *Eudemonizmas* – etikos koncepcija, didžiausia vertybe laikanti laimę (asmeninę arba visuomeninę).

⁴ 1857 m. prasidėjo pirmąja vadinama pasauline krizė; 1873 m. Vienos fondų rinkos žlugimu prasidėjo dar viena pasaulinė krizė, kuri buvo viena iš ilgiausių istorijoje.

⁵ BANASIŃSKI, Cezary, et al. *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa, 2011, p. 32.

Reaguodamos į pokyčius, valstybės sugriovė laisvosios prekybos Europoje sistemą (išskyrus Didžiąją Britaniją, Belgiją ir Olandiją) ir vėl pradėjo vykdyti protekcionistinę muitų politiką. Valstybės neutralumą verslo atžvilgiu ėmė keisti visapusė ir vis didėjanti intervencija į jį. Po Pirmojo pasaulinio karo valstybės grįžo prie savarankiškos ekonominės veiklos, kurdamos savo įmones ar organizuodamos nacionalizuotų įmonių veiklą. Intervenciniai požiūriai neįgijo bendros doktrinos pavidalo, bet juos galima sujungti į tam tikrą metodologiją⁶. Šiam požiūriui formuoti didelę įtaką darė J. M. Keynes (1883–1946) darbai, kuriuose pabrėžiama, kad valstybės įtaka ekonomikai negali būti nei incidentinio, nei *ex post* pobūdžio – pagal jį, valstybė turi veikti makroekonomiškai ir iš anksto užkirsti kelią problemoms, kurių dar nėra. Pirmiausia tai turėjo būti susiję su konkurencijos užtikrinimu ir kartelių priežiūra. Prie įprastos valstybės funkcijos – ekonomikos policijos (priežiūros) – prisidėjo papildomos. J. M. Keynes darbai darė įtaką bene visų to meto ekonominių santvarkų turiniui ir svarbiausia – parengė pamatą šiuolaikiniam ekonomikos valdymui.

Naujo valstybės ir ekonomikos sąveikos modelio paieška kėlė uždavinių ir mokslui. XX a. 2–3 dešimtmečiu Europoje atsirado nauja mokslo sąvoka – ūkio teisė. Kaip tik tuo laikotarpiu pasirodė pirmieji mokslo darbai (ypač vokiečių kalba) apie ekonomikos teisinius pagrindus. Tai buvo reakcija į pasikeitusią situaciją, kai valstybė pradėjo aktyviai kištis į ekonomiką, iki tol laikytą labiau civilinės teisės veikimo sritimi. Ūkio teisės susiformavimas buvo reakcija į pasikeitusią padėtį, į susiformavusias tam tikras monopolines organizacijas, į sparčiai vystomą ir labai valstybės kontroliuojamą karinę pramonę. Tai buvo esminis koncepcijos pasikeitimas. Iki tol valstybė iš esmės rūpinosi ekonomika tiek, kiek tai susiję su valstybės saugumu bei žmonių sveikatos ir gyvybės apsauga. Paskui prasidėjo laikotarpis, kai valstybė pradėjo sistemingą intervenciją į ekonomiką, siekdama suderinti ekonominius procesus su visuomeniniu solidarumu, bendrais valstybės tikslais, viešuoju interesu.

Modernaus požiūrio į valstybės vaidmenį ekonomikai genezės Europoje ieškoma pirmojoje XX a. pusėje vykusiame ordoliberalizmo judėjime Vokietijoje, siejant paieškas su finansų ministro, o vėliau kanclerio L. Erhard ir valstybės sekretoriaus A. Muller-Armacko vardais. 1948–1953 m. jie kovojo už laisvą, tačiau socialiai įpareigotą rinkos ūkį. Teigiama, kad būtent jų autoritetas ir drąsa, atsidavimas mokslui, politikai ir ekonomikai padėjo sėkmingai įveikti kritinę 1948 m. padėtį, pakreipti ekonomiką socialinio rinkos ūkio linkme. Šis judėjimas įgijo Frieburgo ordoliberalizmo mokyklos pavadinimą. Pagal jos atstovus, akivaizdu, kad rinka yra netobula, kita vertus – akivaizdu, kad nėra kuo ją pakeisti. Nėra jokio kito instrumento, kuris galėtų koordinuoti rinkos dalyvių veiksmus. Todėl, ordoliberalizmo požiūriu, ekonomikai būtinas tam tikras valdymas, ir tam reikia stiprios valstybės. Teigiama, kad reikia suderinti liberalizmą ir tvarką – *Ordnung*. Valstybė privalanti užtikrinti, kad rinka veiktų konkurencijos sąlygomis, ir šiuo tikslu turi būti įvedami visi būtini ribojimai.

Į istorinį ekonominių santvarkų raidos kontekstą neįtelpa planinė ekonominė santvarka. Planavimo požymių galime rasti įvairiose ekonominėse santvarkose, tačiau savo esme planinė ekonomika yra tipinė socialistinėms valstybėms. K. Markso ir F. Engelso darbų pagrindu buvo atsakyta minties, kad rinka yra tinkama priemonė teisingiems ekonominiams mainams – jau vien tuo pagrindu, kad privati gamybos priemonių nuosavybė lemia asmenų, neturinčių darbo priemonių, išnaudojimą, nelygybę rinkoje ir absoliučios dalies sukurto gėrio atidavimą gamybos priemonių savininkams. Šiais metodologiniais pagrindais, atsisakius privačios nuosavybės instituto, rinką pabandyta keisti centralizuotu planu. Visos gamybos priemonės priklausė valstybei. Panaikintas bet koks valstybės ir ekonomikos

⁶ Ekonomikos terminų žodyne intervencionalizmas apibūdinamas kaip doktrina, propaguojanti valstybinį rinkos reguliavimą, ir kaip ekonominė santvarka, kurioje rinka yra valstybės reguliuojama ir suvaržyta. Žr.: VAINIENĖ, Rūta. *Ekonomikos terminų žodynas*. Vilnius, 2008, p. 113.

dualumas. Valstybė ir ekonomika tapo vienu dariniu. Kaip žinome, šis ilgai trukęs eksperimentas nebuvo sėkmingas. Jo metu išryškėjo tendencija – kuo blogiau buvo tenkinami visuomenės prekių ir paslaugų poreikiai, tuo labiau didėjo valdžios pastangos planuoti ir kitaip daryti įtaką ekonomikai⁷.

1.2. Šiuolaikinių valstybių ekonominė santvarka

Galima teigti, kad šiuolaikinių Vakarų valstybių ekonominei santvarkai darė įtaką bene visi valstybės ir ekonomikos santykio modeliai (suprantama, su tam tikromis išlygomis). Šiuolaikinė valstybė visuomenės veiklą organizuoja rinkos ekonomikos sąlygomis. Tačiau pastebima, kad šiandien labai dažnai sąvoka „rinkos ekonomika“ yra švelninama, vartojant tokias kategorijas, kaip antai visuomeninė rinkos ekonomika (ar pan.), ir tai nėra atsitiktinis reiškinys.

Visuomeninės rinkos ekonomikos (arba reguliuojamos rinkos ekonomikos) esmė – valstybė pripažįsta rinką kaip vienintelį ekonomikos valdymo mechanizmą, bet kartu įsipareigoja sukurti teisingą teisingo materialinių vertybių padalijimo garantijas. Konceptija siekiama suderinti laisvąją rinką ir valstybės socialinę misiją (kuri iš esmės yra globėjiška). Laisvoji rinka užtikrina ekonomikos vystymąsi, o valstybė turi užtikrinti prielaidas oriam kiekvieno atsakingai besielgiančio žmogaus gyvenimui. Visuomeninė rinkos ekonomika išreiškia tradicinių rinkos vertybių – nuosavybės teisės ir ūkinės veiklos laisvės – derinimą su kitokiomis vertybėmis: visuomeniniu solidarumu, visuomeniniu dialogu ir visuomeninių partnerių bendradarbiavimu (toks principas tiesiogiai suformuotas Lenkijos Konstitucijos 20 str.). Tačiau vis dėlto laikomasi principo, suformuluoto dar ordoliberalizmo judėjimo, kuris išreiškiamas formule „*principas – išimtis*“, principu suprantant ekonominę laisvę ir nuosavybės teisės garantavimą, o išimtimi – valstybės intervenciją į ekonomiką, kai tokios intervencijos būtinumą lemia viešasis interesas. Dabartinėmis globalizacijos sąlygomis nebepakanka tų priemonių, kurios buvo iki šiol. Teisės literatūroje rašoma, kad Vokietijoje intensyviai plėtojama diskusija dėl tikslo „nuo gerovės visiems prie galimybių visiems“ kaitos. Šioje diskusijoje siekiama dviejų tikslų: pirma, parodyti socialinio rinkos ūkio galimybes ir pasikeitusiomis sąlygomis atsivėrusias veiklos sritis; antra, pakeisti visuomenės nuomonę, įveikti priešinimąsi neatidėliotinoms reformoms, be kurių neįmanoma prisitaikyti prie naujų globalizacijos eros keliamų reikalavimų⁸.

Valstybės įtaką ekonomikai didina ne tik jos pretenzijos užtikrinti kiekvienam bent minimalią gerovę, bet ir didėjantis poreikis saugoti aplinką. Natūralios aplinkos, kurioje gyvename, apsauga yra tapusi svarbiu teisiniu gėriu. Konstituciniu lygmeniu formuluojami įpareigojimai valstybei ir asmenims rūpintis aplinkos apsauga. Ekonomikos reguliavimo turinį ir mastą koreguoja ekonomikos ir ekologijos sąveikos analizė, o aplinkos apsaugos principas reikalauja planuoti žmonių poreikių tenkinimą, suvokiant, kad pasaulinė ekosistema yra ribota ir pažeidžiama. Darnos su aplinka požiūriu, žmogaus poreikiai gali būti tenkinami tik tokiu būdu ir tokia apimtimi, kad ir kitų kartų poreikiai galėtų būti tenkinami ne mažesne apimtimi. Ypač daug dėmesio aplinkos apsaugai skiria Europos Sąjunga, įpareigodama taip pat elgtis ir valstybes nares.

Taigi šiuolaikinei valstybei dažniausiai yra siūlomas aktyvios valstybės vaidmuo. Šis vaidmuo įpareigoja valstybę kištis į ekonomikos sritį, siekiant užtikrinti tam tikrą socialinį teisingumą ir materialinių gėrybių paskirstymo (iš esmės perskirstymo) visiems visuomenės nariams teisingumą. Nurodytą poziciją atitinka socialinės valstybės modelis, kai valstybė įpareigojama būti atsakinga už visų savo

⁷ Taip išskirtinas ir su naujųjų mokslų paradigma sietinas požiūris į visą iki šiol dominuojantį ekonomikos mokslą, kvestionuojant jo pretenzijas į tikrumą ir siūlant ieškoti visai kitos – postmodernios metodologijos.

⁸ PALIULYTĖ, Regina. Socialinis rinkos ūkis: nuo gerovės visiems prie galimybių visiems. *Pinigų studijos*, 2004, nr. 46.

piliečių socialinį pragyvenimą ir garantuoti jų socialinių teisių įgyvendinimą. Šią tendenciją stiprina socialinių teisių internacionalizavimas, t. y. socialinės teisės tampa tarptautinių valstybės įsipareigojimų objektu (pvz., Socialinių teisių chartija, Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartija, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija ir kt.). Globėjiskos valstybės misija kardinaliai skiriasi nuo liberalios – prisiimdama įsipareigojimus visai visuomenei, valstybė įgyja ir teisių aktyviai kištis į ekonomiką. Ši koncepcija buvo įsitvirtinusi iki 2008 m. krizės, tačiau, kaip matome, daugelis valstybių nesugebėjo tinkamai pasirengti krizės reiškiniams, ir natūraliai kyla mintis, kad taip galėjo atsitikti dėl intervencinės valstybės politikos krizės (netinkamumo šiam laikmečiui ir šiuolaikinei visuomenei).

1.3. Valstybės ekonominės santvarkos pagrindai

Nepaisant bendrų tendencijų, kiekvienoje valstybėje formuojasi savita ekonomikos reguliavimo koncepcija. Ši koncepcija apibrėžia valstybės kišimosi į ekonomikos reguliavimą ribas, valstybės uždavinius ir funkcijas šioje srityje. Koncepcijos pagrindai kildinami iš konstitucinio reguliavimo, o jų konkretinimas vyksta postkonstituciniu lygmeniu.

Valstybėje susiklosčiusi santvarka egzistuoja įvairiais pavidalais, iš kurių galima išskirti politinę santvarką ir ekonominę santvarką – kaip glaudžiai susijusias ir viena kitai turinčias įtakos kategorijas. Politinis valstybės santvarkos apibrėžimas nekelia daug abejonių. Ekonominės santvarkos apibūdinimas – daug sudėtingesnis uždavinys. Įvertinant prieš tai dėstomus teiginius, ekonominė valstybės santvarka galėtų būti suprantama kaip kategorija, jungianti rinkos funkcionavimo prielaidas su valstybės uždaviniais ekonomikos srityje, siekiant visos visuomenės poreikių patenkinimo.

Sąvoka „ekonominė santvarka“ konkuruoja su sąvoka „ekonominė konstitucija“. Literatūroje rašoma, kad ekonominės konstitucijos sąvoka pirmą kartą buvo pavartota po 1919 m. Veimaro konstitucijos priėmimo. Šioje konstitucijoje buvo skirta daug dėmesio ekonomikai reguliuoti, o tai akivaizdžiai reiškė liberaliojo požiūrio į ekonomikos reguliavimą kaitą. Teisės literatūroje teigiama, kad ekonominės konstitucijos idėją išplėtojo vadinamosios Freiburgo (ordoliberalų) mokyklos atstovai – Walteris Eucken, Franzas Bohmas, Hansas Grosmannas-Doerthas ir kiti⁹. Šiuo metu ekonominė konstitucija suprantama dviem reikšmėmis – materialiąja ir formaliąja. Ekonominė konstitucija formaliąja reikšme apibrėžia tas konstitucines nuostatas, kurios yra reikšmingos ekonominei santvarkai ir nulemia (leidžia apibūdinti) tos valstybės pasirinktą konkretų ekonomikos modelį. Materialiąja reikšme – tai nuostatos, kurios turi pamatinę reikšmę, derinant ekonomikos koordinavimą ir asmens, užsiimančio ūkine veikla, interesus, neatsižvelgiant į tų nuostatų rangą ir hierarchiją.

Įvertinant tokio termino įvedimo į Lietuvos teisinį ir ekonominį diskursą būtinumą, pažymėtina, kad nors iš esmės šis terminas kažkuo nesiskiria nuo termino „ekonominė santvarka“ (ar „ekonominis būvis“), pati semantinė termino ekonominės konstitucijos reikšmė leidžia teigti, kad ekonomikos ir valstybės santykio klausimas yra pakylėjamas iki konstitucinio lygmens ir pateikiamas kaip fundamentalus, todėl tokio termino vartojimas yra skatintinas.

Modernių Vakarų valstybių ekonominės santvarkos supratimo konstitucinė doktrina perėjo kaitos procesą, ir šio proceso eiga koreliuoja su prieš tai apžvelgtais valstybės įtakos ekonominės veiklos laisvei etapais. Konstitucijos kaip politiniai teisiniai dokumentai buvo sukurti paskatinti liberaliųjų revoliucijų. Todėl pirmosios konstitucijos ir įtvirtino būtent tokį valstybės vaidmenį ekonomikos srityje – labai riboto kišimosi į ekonomiką. Tai reiškia, kad valstybė tik nustato tam tikras teisinės tvarkos

⁹ JARUKAITIS, Irmantas. Europos Sąjungos ekonominė konstitucija kaip papildoma Lietuvos Respublikos Konstitucijos dimensija: tyrimų kontūrai. *Teisės problemos*, 2014, nr. 2 (84), p. 32.

taisykles, pagal kurias veikia ekonomika, ir tiesiogiai į ekonomiką nesikiša. Liberalizmo teorijos požiūriu, valstybės pamatinis uždavinys – užtikrinti asmens politines ir ekonomines laisves ir garantuoti lygiateisiškumą jas įgyvendinant. Konstitucinis reguliavimas įtvirtina politikos ir ekonomikos dualumą (atskirumą): valstybė užtikrina nuosavybės teisę, ekonomikos laisvę ir įsipareigoja nesikišti į šias sritis. Būtent tokios nuostatos buvo būdingos Europos valstybių konstitucingumo ištakoms¹⁰.

Tačiau realus gyvenimas parodė, kad rinka ir ekonomika negali sukurti tinkamų materialinių prielaidų daugumai visuomenės. Tokia mintis (idėja) pasirodė buvusi utopinė, ir tezė apie ribotą valstybės kišimąsi į ekonomiką buvo keičiama į kitą – įtvirtinant aktyvų ir visapusišką valstybės kišimąsi į ekonominius procesus, siekiant integruoti visuomenę ir viešąją valdžią į vieningą darinį ir stengiantis dėl visai visuomenei svarbių tikslų. Tai reišė intervencinės koncepcijos įgyvendinimą.

Nurodyta koncepcijų kaita iš dalies nulėmė ir Europos valstybių konstitucijų turinio ekonomikos reguliavimo srityje pasikeitimą – jo plėtėjimo linkme. Į konstitucijas buvo įtrauktos nuostatos, nebūdingos liberaliojo laikotarpio konstitucijoms: į konstitucinį reguliavimą įtraukiama bendros gerovės kategorija kaip nuosavybės naudojimo kriterijus; įvedama visuomeninių tikslų kategorija kaip prielaida riboti asmenų laisvę ekonomikos srityje (Švedijos konstitucijos 12 str.); valstybė įvardijama socialine valstybe (20 str.); valstybė įsipareigoja siekti bendrosios visų gerovės kaip valstybės tikslo (Šveicarijos konstitucijos 2 str.); pabrėžiama darbo kaip šeimos aprūpinimo priemonės prasmė ir vertė (Graikijos konstitucijos 22 str., Italijos konstitucijos 35 str., Ispanijos konstitucijos 35 str.); įtraukiamas ekonomikos planavimas, turintis tikslą užtikrinti ekonomikos augimą, darnų sektorių vystymąsi, teisingą visuomeninio produkto padalijimą, taip pat ekonomikos, ekologijos ir žmonių gerovės darnumą (Portugalijos konstitucijos 91 str.); valstybė įpareigojama nustatyti ekonomikos planus ir jų kontroliavimo formas, siekiant visai visuomenei svarbių tikslų (Italijos konstitucijos 41 str.); įtraukiama valstybės pareiga imtis priemonių, užkertančių kelią ekonominėms krizėms ir nedarbui didėti (Šveicarijos konstitucijos 100 str., panašus – Vokietijos konstitucijos 109a str.)¹¹.

Teisės literatūroje pabrėžiama, kad posocialistinėse valstybėse tokios plačios valstybės kompetencijos ekonomikos srityje nėra, aiškinama tuo, kad konstitucijų kūrimo metu tų valstybių visuomenė žiūrėjo itin atsargiai į didelį valstybės aktyvumą ekonomikos reguliavimo srityje, nes jau buvo tokį patyrusios socializmo laikotarpiu, kai valstybės galėjo be jokių ribojimų kištis į visas visuomenės gyvenimo sritis, taip pat į ekonomiką¹².

1.4. Ūkinės veiklos laisvė Lietuvoje: konstitucinis ir doktrininis turinys

Tiriamuoju aspektu Lietuvos Respublikos Konstitucijos tekstas atitinka nurodytas posocialistinių valstybių tendencijas – apie valstybės įtaką šalies ekonomikai ir ūkiui yra pasisakyta nedaug. Lietuvos ekonominės santvarkos reguliavimas įtvirtintas IV skirsnyje „Tautos ūkis ir darbas“. Reikšmingomis laikytinos šios konstitucinės nuostatos: „Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva. Valstybė remia visuomenei naudingas ūkines pastangas ir iniciatyvą. Valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, įstatymas draudžia monopolizuoti gamybą ir rinką, saugo sąžiningos konkurencijos laisvę. Valstybė gina vartotojo

¹⁰ Klasikinio liberalizmo doktrina buvo papildyta valstybės pareiga norminti (reguluoti) viešuosius finansus. Ši tendencija tapo universalia ir pasireiškia: 1) nustatant piliečių mokesčines prievoles; 2) įtvirtinant finansų politikos pagrindus: mokesčių nustatymo principus, biudžeto formavimo principus, finansinės valstybės kontrolės institucinius pagrindus (dažniausiai įkuriant kažkokias specialias kontrolės institucijas). Pažymėtina, kad ši tendencija iš esmės dera su liberaliąja ekonomikos ir valstybės santykio samprata.

¹¹ BANASIŃSKI, Cezary, *et al.* Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne. Warszawa, 2011, p. 40.

¹² Ten pat.

interesus“ (Konstitucijos 46 straipsnis); „Kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą bei verslą ir turi teisę turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas, gauti teisingą apmokėjimą už darbą ir socialinę apsaugą nedarbo atveju“ (Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalis); „Valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių“ (Konstitucijos 53 straipsnio trečioji dalis); „Valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos ištekliai. Įstatymu draudžiama niokoti žemę, jos gelmes, vandenį, teršti vandenį ir orą, daryti radiacinį poveikį aplinkai bei skurdinti augaliją ir gyvūniją“ (Konstitucijos 54 straipsnis).

Matome, kad Lietuvos Konstitucijoje *expressis verbis* įtvirtintas neišsamus ekonominės santvarkos reguliavimas, išskiriant tokias vertybės, kaip antai privati nuosavybė, ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva¹³, bendra tautos gerovė, sąžininga konkurencija. Valstybei suteiktas leidimas paremti tam tikras ūkinės pastangas ir iniciatyvas (o tai iš esmės reiškia galimybę nukrypti nuo lygiateisiškumo principo). Valstybė ir kiekvienas asmuo įpareigojami rūpintis natūralia gamtine aplinka. Konstitucijoje nėra pasisakyta apie šiuolaikiškai valstybei keliamus didesnius įsipareigojimus ekonomikos valdymo srityje. Nematoma jokių nuostatų, kurios įpareigotų viešąją valdžią ekonomikos reguliavimą vykdyti planingai ir nuosekliai, siekiant ekonominių sektorių darnumo; pasisakant apie asmenų darbą ir verslą, akcentuojama žmogaus laisvė tuo užsiimti, nekalbama apie darbą kaip būtiną asmens gyvenimo įprasminimo ir poreikių patenkinimo priemonę; nėra nuostatų, įpareigojančių valstybę prižiūrėti, ar pagaminti visuomeniniai produktai yra paskirstomi teisingai (šie teiginiai suformuluoti vartojant pirmiau nurodytą konstitucijų terminiją). Toks ganėtinais neišsamus Konstitucijos tekstas sukuria pareigas Konstituciniam Teismui, nes būtent jis tampa atsakingas už Lietuvos ekonominės konstitucijos nuostatų plėtoją.

Konstitucinis Teismas pasisako tam tikrais Konstitucijos taikymo klausimais, kai jo yra paklausama. Apibendrinant Konstitucinio Teismo jurisprudencijos *obiter dictum*, teismui pasisakant ūkinės veiklos laisvės klausimu, išskirtini tokie momentai: 1) Konstitucinis Teismas vengia ūkinės veiklos laisvę tiesiogiai įvardyti konstitucine žmogaus teise ir siekiant pagrįsti šios laisvės konstitucingumą jos yra siejamos su kitomis konstitucinėmis žmogaus teisėmis ir nuostatomis: asmens laisvės, prigimtinės teisės, lygiateisiškumo¹⁴, nuosekliai nurodant, kad ūkinės veiklos laisvė nėra absoliuti ir gali būti ribojama¹⁵. 2) Konstitucinis Teismas ūkinės veiklos laisvę apibrėžia kaip visumą įvairių galimybių, neišreikštų baigtiniu sąrašu, nurodydamas, kad šios teisinės galimybės sudaro prielaidas asmeniui savarankiškai priimti jo ūkinei veiklai reikalingus sprendimus, suponuoją sutarčių sudarymo laisvę, sąžiningos konkurencijos laisvę, galimybes nekliudomai pertvarkyti ūkio subjektus, keisti jų veiklos pobūdį, tai, kad nebūtų trukdoma, reaguojant į rinkos pokyčius, steigti naujus ūkio subjektus ar likviduoti esamus; ji yra neatsiejama nuo galimybės asmeniui, norinčiam užsiimti ūkine veikla, arba, atvirkščiai, norinčiam ją nebeužsiimti, be dirbtinių kliūčių patekti į rinką ir be dirbtinių kliūčių iš jos pasitraukti¹⁶. Kalbėdamas apie ūkinės veiklos laisvę, Konstitucinis Teismas šios kategorijos turinį plėtoja vartodamas samprotavimus, kurie būdingesni principo, o ne teisės turinio plėtotei, tam

¹³ Straipsnio autorė pritaria T. Birmontienės nuomonei, kad ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva yra susijusios kategorijos, kurios viena be kitos neegzistuoja, todėl toliau bus vartojama sąvoka „ūkinės veiklos laisvė“, prezumuojant, kad ji apima ir sąvoką „ūkinės veiklos iniciatyva“. Žr.: BIRMONTIENĖ, Toma. Ūkinės veiklos laisvės konstitucinė doktrina. Iš *Konstituciniai ekonominės laisvės pagrindai ir kitos konstitucinės jurisprudencijos problemos*. Vilnius, 2010.

¹⁴ Konstitucinio Teismo 1995 m. balandžio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1995, 34-847. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 76-3672.

¹⁵ Konstitucinio Teismo 2011 m. birželio 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 76-3672.

¹⁶ Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1996, nr. 36-915; Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1996, nr. 85-2548.

tikrais atvejais net vartoja sąvoką „ūkinės veiklos laisvės principas“¹⁷. 3) Aiškindamas Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalies formuluotę „valstybė reguliuoja ūkinę veiklą“, Konstitucinis Teismas nurodo, kad tai reiškia ne valstybės teisę savo nuožiūra administruoti visą ar tam tikrą ūkinę veiklą, bet jos teisę nustatyti ūkinės veiklos teisinį reguliavimą, *inter alia* ūkinės veiklos sąlygų, ribojimų (draudimų) nustatymą, procedūrų reglamentavimą teisės aktuose¹⁸. 4) Ūkinės veiklos reguliavimo tikslu dažniausiai nurodomas bendros tautos gerovės siekis. Bendra tautos gerovė aiškinama ne tik kaip individo materialinių poreikių tenkinimas, bet ir vartojant kitas kategorijas (tautos socialinė raida, žmogaus saviraiškos galimybės) ir nurodant, kad sąvokos „bendra tautos gerovė“ turinys kiekvienu konkrečiu atveju atskleidžiamas atsižvelgiant į ekonominius, socialinius ir kitus svarbius veiksnius¹⁹. Vis dėlto ši sąvoka nėra išplėtotą iki doktrinos lygmens – nepaisant fakto, kad šią kategoriją Konstitucinis Teismas dažnai vartoja, siekdamas aiškinti kitas kategorijas (pvz., kokia yra ūkinės veiklos reguliavimo apimtis), sąvokai „bendra tautos gerovė“ trūksta apibrėžtumo. 5) Apibrėžiant valstybės vykdomą ūkinės veiklos laisvės reguliavimo pobūdį, nurodoma, kad ūkinės veiklos reguliavimui būdingas bendrojo leidimo metodas: leidžiama viskas, kas nėra draudžiama²⁰ – o tai nebūtų preciziškai tikslu, nes ūkinės veiklos laisvės reguliavimo srityje labai daug situacijų, kai leidimai veikia kaip būtinos ir savarankiškos reguliavimo priemonės (licencijos, koncesijos ir pan.). Detaliau ūkinės veiklos laisvės reguliavimo režimas nėra nagrinėtas. 6) Pagal Konstitucinį Teismą, asmens ūkinės veiklos laisvė gali būti ribojama, kai yra būtina ginti vartotojų interesus, saugoti sąžiningą konkurenciją, kitas Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, pabrėžiant, kad ūkio subjekto teisės ir teisėti interesai negali būti ribojami daugiau, nei būtina viešajam interesui užtikrinti, konstitucinėms vertybėms apsaugoti. Nurodoma, kad pagal Konstituciją riboti ūkinės veiklos laisvę galima, jeigu laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje, siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo. Konstitucinis Teismas, pasisakydamas dėl galimų ūkinės veiklos laisvės ribojimų, laikosi doktrinos, kuri yra įprasta visoms vakarietiškais principais veikiančioms valstybėms. 7) Teismas paaiškina, kad konkrečių santykių reguliavimas negali būti visą laiką vienodas, t. y. draudimų ir leidimų santykis gali kisti, tačiau besikeičiant teisinio reguliavimo turiniui negali būti paneigiami Konstitucijoje įtvirtinti tautos ūkio reguliavimo principai. Taip pat pabrėžiama, kad vienas iš galimų ūkinės veiklos laisvės ribojimą lemiančių veiksnių – viešasis interesas yra dinamiškas, kintantis, dėl to valstybė gali, o tam tikrais atvejais ir turi, keisti (plėsti, siaurinti arba kitaip koreguoti) ūkinės veiklos reguliavimą²¹. 8) Konstitucinis Teismas konstatuoja, kad konkurencija sukuria ūkio kaip sistemos savireguliaciją, skatinančią optimaliai paskirstyti ekonominius išteklius, efektyviai juos panaudoti, didinti ekonominį augimą ir kelti vartotojų gerovę, ir nurodo, kad valstybė turi saugoti sąžiningą konkurenciją²². 9) Plėtojant Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, legitimiais ūkinės veiklos laisvės ribojimais įvardijamos tokios naujos kategorijos: žmonių sveikata²³, aplinkos saugojimas nuo kenksmingų poveikių, gamtos tausoji-

¹⁷ Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1996, nr. 36-915.

¹⁸ Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 63-2235.

¹⁹ Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 85-2548.

²⁰ Ten pat.

²¹ Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 87-3274; 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 102-3957; 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 54-2097; 2008 m. birželio 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 75-2965.

²² Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 85-2548.

²³ Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 117-4239.

mas, racionalus gamtos išteklių naudojimas, gamtinei aplinkai padarytos žalos atlyginimas, nurodoma, kad šie tikslai dera su tikslu užtikrinti bendrą tautos gerovę²⁴, ir tai atitinka šiuolaikines doktrines tendencijas. 10) Konstitucinis Teismas nėra tyręs bylos, kurioje būtų prašoma atsakyti, ar valstybė gali naudotis ūkinės veiklos laisve tokia pačia apimtimi kaip ir kiti ūkio subjektai. Tokia byla būtų įdomi ir svarbi, nes viešojoje erdvėje nuolat girdima įvairių sričių atstovų pasisakymų, teigiant, kad valstybės ir savivaldybių valdomos įmonės turėtų veikti identiškais principais kaip ir privačios bendrovės. Šiuo aspektu pažymėtina, kad Lenkijos Konstitucinis Tribunolas, tyręs tokią bylą, padarė išvadą, kad ūkinės veiklos laisvė nepriskirtina ekonomikos viešajam sektoriui ir kad konstitucinė ūkinės veiklos laisvė ginama tada, kai ta veikla vykdoma privačios nuosavybės, o ne valstybės patikėto turto pagrindu²⁵. 11) Konstitucinis Teismas, vertindamas viešosios valdžios veikimą ekstremaliomis (krizės) sąlygomis, padarė išvadą, kad tokiu atveju valdžia, siekdama suderinti viešuosius finansus, gali nukrypti nuo įprastų teisėkūros procedūrų ir standartų²⁶.

Įvertinus mokslininkų domėjimąsi ūkinės veiklos laisvės kategorija, pažymėtini šie darbai: E. Kūrio straipsnis „Ūkinės veiklos laisvė, sąžininga konkurencija ir bendra tautos gerovė (Konstitucijos 46 straipsnio jurisprudencinis komentaras)“, T. Birmontienės straipsniai „Ūkinės veiklos laisvės konstitucinė doktrina“ ir „Ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai“, R. Ruškytės straipsniai „Sąžiningos konkurencijos laisvė pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją“ ir „Konkurencijos laisvė pagal Lietuvos Konstituciją“. Ekonominės santvarkos ir ūkinės laisvės klausimai yra nagrinėjami Teisės instituto mokslininkų atliktame tyrime „Teisė į nuosavybę, teisė į ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, vartotojų teisių užtikrinimo problemos“. Šiai temai skirta ir dalis I. Jarukaičio straipsnio „Europos Sąjungos ekonominė konstitucija kaip papildoma Lietuvos Respublikos Konstitucijos dimensija: tyrimų kontūrai“. Kiti autoriai šią temą tik paliesdavo, nagrinėdami valstybės funkcijas²⁷ ar valstybės konstitucinę sąrangą²⁸. Įdomi aplinkybė – ūkinės veiklos laisvės kategorija domisi daugiausia konstitucinės teisės tyrėjai, nors ūkinės veiklos laisvės doktrininis, fundamentalusis pagrindimas turėtų itin dominti valstybės valdymo (administravimo) specialistus. Šis faktas patvirtina, kad Lietuvos teisinėje erdvėje egzistuoja didelis teisinis vakuumas ten, kuri turėtų būti plėtojami valstybės valdymo, taip pat – ekonomikos (ūkio) valdymo tyrimai²⁹.

Pagrįstomis laikytinos tyrėjų išvados, kad ekonominei santvarkai apskritai ir ūkinės veiklos laisvei konkrečiai yra skiriama mažai dėmesio. I. Jarukaitis daro išvadą, kad daugiausia darbų yra skirta

²⁴ Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. nutarimas. *Teisės aktų registras*, 2014.

²⁵ BIERNAT, Stanisław. Ūkinės veiklos laisvė Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo jurisprudencijoje. Iš *Konstituciniai ekonominės laisvės pagrindai ir kitos konstitucinės jurisprudencijos problemos*. Vilnius, 2010.

²⁶ Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, 19-938.

²⁷ SPRUOGIS, Ernestas. *Šiuolaikinės demokratinės valstybės socialinė paskirtis ir funkcijos. Daktaro disertacija*. Vilnius, 2002.

²⁸ I. Jarukaitis nurodo, kad 2001 m. išleistame Lietuvos konstitucinės teisės vadovėlyje (BIRMONTIENĖ, T. et al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius, 2001) apie Lietuvos Respublikos ūkio (ekonomikos) konstitucinius pagrindus iš esmės nekalbama, apie tai užsiminta analizuojant valstybės socialinės orientacijos problematiką (p. 266–270). Kaip asmens subjektinė teisė „teisė į verslą“ paminėta šalia kitų socialinių, ekonominių ir kultūrinių teisių (p. 322), tačiau šios teisės turinys neapertas. Prof. E. Šileikio vadovėlyje (ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius, 2005) analizuojami kai kurie valstybės ūkio konstitucinių pagrindų aspektai (p. 316–319), taip pat su šiuo klausimu susiję valstybės socialinės orientacijos aspektai (p. 210–214). Vis dėlto asmens ūkinės veiklos laisvei kaip asmens subjektinei teisei dėmesio beveik neskiriama, konstatuojama, kad kalbiniu, loginiu ir sisteminiu požiūriu sunku išsamiai analizuoti, kokias konkrečias galimybes apima asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva (p. 317), o Konstitucijos 46 straipsnis neminimas tarp tų, kuriuose įtvirtinamos žmogaus teisės ir laisvės (p. 220).

²⁹ Vilniaus universiteto Teisės fakultetas yra bene pirmoji tokio pobūdžio įstaiga, organizavusi valstybinio ūkio valdymo dalyko dėstymą magistrų studijų studentams.

būtent Konstitucinio Teismo jurisprudencijos analizei³⁰, išvada, kad ūkinės veiklos laisvės kategorija analizuojama mažai, pritaria ir Teisės instituto mokslininkai³¹.

Iš tikrųjų ūkinės veiklos laisvė tebėra mažai nagrinėta kategorija žmogaus teisių ir viešosios valdžios veiksmų legitimumo kontekstu, ir klausimų, į kuriuos reikėtų ieškoti atsakymų, yra daug³². Nepaisant fakto, kad paskutiniu metu apie ūkinės veiklos laisvę rašoma, ši sąvoka tebėra neišgryninta teoriniu aspektu: ar iš tikrųjų ūkinės veiklos laisvę galima įvardyti žmogaus teise, eliminuojant skirtumą tarp kategorijų „asmens teisė“ ir „asmens laisvė“ (nes žmogaus teisių teorijos požiūriu vartojamos abi sąvokos ir ne visada kaip sinonimai); kokia yra ūkinės veiklos laisvės vieta socialinių ir ekonominių teisių sistemoje, ir ar tikrai ji tolygi teisei į darbą ar dar labiau skirtingoms galimybėms, tokioms kaip antai teisė į mokslą ir teisė į pakankamą pragyvenimo lygį; kaip dera sąvokos „ūkinės veiklos laisvė“ ir „ūkinės veiklos laisvės principas“ – juk Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje vartojamos abi sąvokos; koks yra ūkinės veiklos laisvės turinys ir kokia apimtimi ši laisvė gali (galėtų) būti apginta teisme; kokios valstybės pareigos susijusios su ūkinės veiklos laisve kaip asmens galimybe ir pan.

Apibendrinant ūkinės veiklos laisvės tyrimus, pabrėžtini tokie momentai. Viena, iki šiol, kaip buvo nurodyta, ūkinės veiklos laisvė konstitucinės teisės specialistų tiriama kaip valstybės ekonominės santvarkos elementas, ir tokiems tyrimams objektyviai būdingas itin abstraktus lygmuo, kurį nelengva transformuoti į konkrečias išvadas. Kiti tyrimai, kurių randame viešame diskurse, yra kardinaliai priešingi – ūkinės veiklos laisvė tiriama kaip praktinio pritaikymo kategorija, pasisakant dėl įvairių institucijų pateikiamų verslo aplinkos ir galimybių vertinimo, sudėliojant skirtingas valstybės į eiles pagal verslo aplinkos kokybę, ir šių vertinimų pagrindu formuluojant nurodymus (patarimus) viešajai valdžiai. Tokio pobūdžio samprotavimai ypač būdingi neteisinių specialybių atstovams (pvz., ekonomistams ar verslo atstovams), pasisakantiems ūkinės veiklos laisvės klausimais. Pastarieji teisinės terminijos nevaržo arba varžo nepreciziškai ir išvadas daro remdamiesi ne teisiniais, o kitokio pobūdžio – dažniausiai ekonominiais argumentais. Galima teigti, kad tarpdisciplininių tyrimų beveik nėra, o jie būtų labai reikalingi. Antra, Lietuvoje trūkta diskusijos apie privataus verslo santykį su viešuoju sektoriumi ir viešąja valdžia, t. y. apie tai, ko šie visuomeniniai segmentai gali tikėtis vienas iš kito ir kaip jie gali bendradarbiauti – būtent ši analizė leistų atskleisti ūkinės veiklos laisvės turinį konkrečiu laikmečiu konkrečioje valstybėje ir būtų naudinga ir teismams (Konstituciniam Teismui taip pat), nes panaikintų (sušvelnintų) tą „segmentinį“ atskirumą, kuris tebėra labai būdingas teisininkams, ekonomistams, politikams, verslininkams.

Neabejotina, kad, plėtojant tokį bendrą, integruotą diskursą, turėtų būti įvertinta ekonominės ir finansinės krizės įtaka mūsų samprotavimams ir pirmiau nurodytiems klausimams suvokti. Kaip buvo rašyta, šiuo metu galioja aiški prezumpcija – krizės yra neišvengiamas visuomenės ekonominės raidos rezultatas. Kol ši prezumpcija nėra paneigta, svarbiausias uždavinys būtų išsiaiškinti, kokias išvadas privalome padaryti po išbandymų, kuriuos sukūrė finansinė ir ekonominė krizė.

³⁰ JARUKAITIS, Irmantas. Europos Sąjungos ekonominė konstitucija kaip papildoma Lietuvos Respublikos Konstitucijos dimensija: tyrimų kontūrai. *Teisės problemos*, 2014, nr. 2 (84), p. 37.

³¹ AMBRAZEVIČIŪTĖ, Kristina; BALTRIMAS, Johanas; ir MAURICĖ-MACKUVIENĖ, Eglė. *Teisė į nuosavybę, teisės į ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, vartotojų teisių užtikrinimo problemos* [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.teise.org/data/Teises_i_nuosavybe_uztikrinimo_problemos.pdf>.

³² Ūkinės veiklos laisvės kategorijos visapusiškos analizės stoka yra susijusi su objektyviomis prielaidomis – ūkinės veiklos laisvė Lietuvoje ilgą laiką neveikė arba veikė pogrindyje?????. Lietuvos visuomenė stokoja verslo ir ekonominio samprotavimo pagrindų, todėl nėra paprasta plėtoti ūkinės veiklos laisvės kategoriją, remiantis Lietuvos, o ne kitų valstybių (t. y. svetimų) socialiniu ir kultūriniu kontekstu, ir, be abejoj, tai itin sudėtingas uždavinys teisininkams.

2. Ūkinės veiklos laisvė krizės laikotarpiu Lietuvoje

Ekonominės veiklos laisvės suvokimas šiandieniam Vakarų tradicijos pasaulyje jungia keletą principinių nuostatų, išreiškiančių viešosios valdžios poveikio ekonomikai kryptis, formas ir ribas: ūkinės veiklos subjektai veikia laisvai ir lygiais pagrindais; jie gali pasirinkti ūkinės veiklos rūšį ir ją plėtoti, laikydamiesi valstybės nustatytų draudimų ir įpareigojimų; valstybė yra davusi pažadą vykdyti intervenciją į ūkinės veiklos laisvę tik išimtiniais atvejais, kai tai būtina viešajam interesui (bendrai tautos gerovei); viešojo valdžia privalo veikti kaip ūkio subjektų ir likusios visuomenės dalies jungtis, siekiant visuomeninės darnos ir susiklausymo ir užtikrinant socialinę visuomenės partnerystę; viešojo valdžia privalėtų turėti ekonomikos raidos strategiją, apie kurią žinotų visuomenė, kurios būtų laikomasi ir jos įgyvendinimas būtų tęsiamas neatsižvelgiant į rinkimų rezultatus – toks veikimo būdas atitiktų gero (atsakingo) valdymo principą, kurio viešojo valdžia privalo laikytis³³.

Pažymėtina, kad tai yra universalūs viešosios valdžios įsipareigojimai visuomenei, ir tokius įsipareigojimus ji privalėtų vykdyti tiek ekonomikos kilimo, tiek jos krizės laikotarpiais. Tačiau ekonominio sunkmečio sąlygomis ypač padidėja dėmesys viešajai valdžiai – iš jos tikimasi sprendimų, kurie galėtų sušvelninti krizės padarinius. 2008–2012 (2013) m. laikotarpio analizė taip pat suteikia peno apmąstymams, išskiriant ūkinei veiklai ir laisvei ja verstis Lietuvoje svarbius veiksnius.

2.1. Dėl sugebėjimo (nesugebėjimo) numatyti ekonominės krizės ženklus

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, spręsdamas konstitucinį ginčą, nurodė, kad „pagal Konstituciją, *inter alia* joje įtvirtintus konstitucinius teisinės valstybės ir atsakingo valdymo principus, valstybės institucijos, formuojančios ir vykdančios valstybės ekonomikos, finansų politiką, turi įvertinti ir tai, kad dėl ypatingų aplinkybių (ekonomikos krizės ir kt.) valstybėje gali susidaryti itin sunki ekonominė, finansinė padėtis. Todėl valstybės institucijos turi imtis visų įmanomų priemonių valstybės ekonomikos raidos tendencijoms prognozuoti ir galimam tokių itin sunkių ekonominių, finansinių situacijų susidarymui pasirengti“³⁴.

Retrospektyviai vertinant valstybės institucijų atstovų veiksmus ir pasisakymus 2007–2008 metais konstatuotina, kad nei valdančiosios daugumos atstovai, nei opozicija neįvardijo, jog Lietuvoje yra krizės požymių, nors šie požymiai buvo akivaizdūs. Visiškai suprantama, kad valdžioje esantys asmenys savo elgesiu ir vertinimais dažnai yra priversti neparodyti vidinio nerimo ženklų, kad be reikalo neišgąsdintų visuomenės. Tačiau, atsižvelgiant į nurodytą Konstitucinio Teismo argumentą, pasakytina, kad arba Konstitucinis Teismas suformulavo perdėm kategorišką imperatyvą³⁵, ir neturėtume reikalauti, kad valstybės institucijos turėtų pajėgti numatyti ekonomines krizes ir joms pasirengti; arba, jeigu vis dėlto tai laikytume viešosios valdžios pareiga, Lietuvos valstybės institucijos tokios pareigos neįvykdė ir tuo pažeidė atsakingo valdymo principą.

Jeigu prisiminsime 2007–2008 metais viešosios valdžios atstovų išsakytus komentarus, matysime, kad buvo viešai neigiami bet kokie krizės ženklai. Tuometis Lietuvos banko vadovas viešai pareiškia nematąs priežasčių imtis neeilinių priemonių finansų sistemai apsaugoti, jis teigia nematąs ir nekilno-

³³ Žr.: ANDRIUŠKEVIČIUS, Arvydas. Ekonominio sunkmečio poveikis atsakingam valdymui Lietuvos savivaldybėse: teisės aspektas. *Teisė*, 2015, t. 94.

³⁴ Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 46-2219.

³⁵ Dėl Konstitucinio Teismo diskrecijos priimti sprendimus, turinčius tiesioginę įtaką visai šalies ekonomikai, diskusija vyksta, ir klausimas tikrai yra tokios diskusijos vertas. Žr. VAIČAITIS, Vaidotas. *Konstitucinis Teismas, socialinis teisingumas ir ekonomika* [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2012-02-08-vaicaitis-a-vaicaitis-konstitucinis-teismas-socialinis-teisingumas-ir-ekonomika/76763/print>>.

jamojo turto burbulo³⁶. Planuojamas 25 procentais didesnis 2008 metų biudžetas, tikintis, kad lėšas padės surinkti mokesčių inspektoriai: „Kitų metų biudžeto viltis – mokesčių inspektoriai.“³⁷ Net ir po to, kai antroji tarptautinių reitingų agentūra „Fitch Ratings“ (prieš tai – „Standard and Poor’s“) numuša Lietuvos reitingo perspektyvą nuo stabilios prie neigiamos, iš karto po to, kai Lietuvoje buvo patvirtintas deficitinis biudžetas, Vyriausybės nariai pasisako, kad padėtis vertinama blaiviai ir pavojaus nėra. Net ir 2008 m. viešai teigiama, kad nieko tragiška neįvyks, padėtis kontroliuojama³⁸. 2008 m. birželio mėn. „Verslo žiniuose“ rašoma, kad Lietuvoje premjeras vis dar planuoja „nusileisti“ minkštai³⁹.

Tiesa, reikia pripažinti, kad ir asmenys, nebuvę valdančioje daugumoje, bet turėję duomenų apie Lietuvos ekonominę ir finansinę padėtį, teikė raminamus išaiškinimus. Net ir opozicijoje veikiantys politikai tuo laikotarpiu tiesiogiai neįvardijo, kad Vyriausybė, patvirtindama deficitinį biudžetą ir neįsiimdama visų įmanomų priemonių infliacijai suvaldyti, sukuria prielaidas didesniam ekonominės ir finansinės krizės mastui. Tokią laikyseną galėjo lemti ir noras visiškai atsiriboti nuo atsakomybės už Vyriausybės veiklą, bet, abejotina, ar toks elgesys dera su atsakingo valdymo principu. 2007 m. lapkričio mėn. tuo metu opozicijoje veikiantis A. Kubilius teigia: „Krizės nėra, bet yra trajektorija į krizę. Kitų metų antroje pusėje būsimė šiandieninės Latvijos būsenoje. Niekas nuo kaltės dėl tokios padėties nebėga. Tačiau tai valdančiosios koalicijos reikalas. Mūsų pozicija buvo leisti Vyriausybei veikti, bet mes nei galėjome, nei norėjome prisiimti atsakomybės už jos veiksmus.“⁴⁰

Spręsdami, ar viešojo valdžia nematydama krizės ženklų pažeidė atsakingo valdymo principą, turėtume prisiminti, kad ir asmenys, nesantys valdžioje, bet turintys didelį autoritetą ir pasižymintys specialiomis kompetencijomis, neveikė tokiu būdu, koks būtų padėjęs viešajai valdžiai padaryti adekvačias išvadas.

2013 m. įvykusioje socialdemokratų konferencijoje, kurioje buvo aptariama krizė, jos priežasčių buvo ieškoma finansų ekspertų pasisakymuose, kurie neva sukėlė paniką rinkoje. Be abejo, kaltinimas panikos sukėlimu nelaikytinas rimtu. Tačiau reikia pažymėti, kad būtent bankams dirbantys finansų ekspertai, kurie iš esmės dominuoja visoje viešojoje erdvėje, taip pat neteikė įžvalgų, kurių, įvertinus jų kompetenciją, visuomenė iš jų galėjo tikėtis. Galbūt jie vykdė darbdavių nurodytą politiką arba nenorėjo kelti panikos rinkoje. Tačiau pilietiškumo požiūriu, disponuodami žiniomis, duomenimis ir būdami dideli savo srities autoritetai, jie galėjo formuluoti aiškesnes prognozes ir tuo padėti anksčiau susivokti tiek verslininkams, tiek vartotojams, tiek viešosios valdžios atstovams. Iš visuomenės informavimo priemonių gaudavome prognozes, kurios, kaip vėliau pasirodė, buvo klaidingos ir klaidinančios: „Slopstant skolinimosi bumui, perkaitusios Baltijos šalių ekonomikos ims vėsti iš lėto. Nepaisant silpnės pasaulinės paklausos, artimiausiais metais Vidurio ir Rytų Europos ekonomika ir toliau išliks stipri, prognozuoja SEB analitikai“⁴¹; „Nors rinka jau tikisi pesimistinio scenarijaus, tačiau pra-

³⁶ VERNICKAITĖ, Aurelija. Bankininkai nerėkia, nors tylėti irgi nebenori [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://archyvas.vz.lt/news.php?strid=1002&id=740799#ixzz3BPgK7fGw>>.

³⁷ VERNICKAITĖ, Aurelija. Kitų metų viltis – mokesčių inspektoriai [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://vz.lt/?PublicationId=49970233-076d-4525-bd0e-4206cebe773c>>.

³⁸ STANIULYTĖ, Teresė. Padėtis kontroliuojama. *Verslo žinios*, 2008, nr. 3, p. 9.

³⁹ 2008 m. birželio mėnesį S. Jakeliūnas rašo apie tokius nerimą keliančius požymius: nors BVP per pirmąjį ketvirtį augo beveik 7 proc., šis augimas iš esmės išsilaikė dėl „Mažeikių naftos“ ir dėl iš inercijos besitęsiančių statybos darbų; einamosios sąskaitos deficitas, kurio didžiumą sudaro užsienio prekybos deficitas, per pirmą ketvirtį šoktelėjo iki 15 proc. nuo 13,7 proc. 2007 m. pabaigoje; prastėja Lietuvos prekybos su visomis euro zonos šalimis balansai; per pirmą ketvirtį bankų paskolų portfelis išaugo 8,2 proc., o indėliai – tik 1,5 proc. Žr.: JAKELIŪNAS, Stasys. *Lietuvos krizės anatomija*. Vilnius, 2010, p. 29–31.

⁴⁰ VERNICKAITĖ, Aurelija; VERBIENĖ, Irma. Lietuvos premjerai vėl krizes sutinka tradiciškai. *Verslo žinios*, 2008, nr. 216, p. 2.

⁴¹ SIMĖNAS, Dalius. Švedai krizės nežada. *Verslo žinios*, 2007, nr. 193, p. 6.

našiškų blogų ženklų dar nematyti“, – taip teigė investicinio banko „Credit Suisse“ viceprezidentas⁴²; 2007 m. lapkričio mėnesį Vilniuje apsilankę SEB grupės banko ekspertai ramino, kad, nors Latvijoje ekonomikos būklė nėra gera, tačiau pirmieji stabilizavimosi ženklai jau pastebėti⁴³.

Tiesa, 2007 m. pabaigoje kai kurie Lietuvoje dirbantys analitikai pradeda skelbti pavojaus signalus. Profesorius Rimantas Rudzakis, DnB NORD vyriausiasis analitikas, šalies padėtį buvo linkęs vadinti „prieškrizine“: „Krizės tikimybė egzistuoja, nes didėja einamosios sąskaitos deficitas ir užsienio skola. Vartojame daugiau negu turėtume. Pernelyg sparčiai auga atlyginimai, tai yra sparčiau negu darbo našumas. Taip mažėja konkurencingumas. Infliacija pernelyg didelė, ir ji gali tapti visai nevaldoma. Negalime pasigirti užsienio investuotojų dėmesiu“, tiesa, pridurdamas, kad yra ir teigiamų ekonomikos požymių. Gitanas Nausėda, SEB Vilniaus banko prezidento patarėjas, ekonominę padėtį vadina „rimta, bet ne kritiška“, tačiau pataria valdžiai atidžiai stebėti tai, kas vyksta Latvijoje⁴⁴.

Šiuo klausimu reikėtų prisiimti atsakomybę ir akademinio sluoksnio atstovams. Atliekant tyrimą, buvo peržiūrėtos specializuoto mokslo leidinio „Verslas ir teisė“ publikacijos tiriamuoju laikotarpiu – prieškriziniu, o tiksliau krizės pradžios laikotarpiu ten nebuvo jokių įžvalgų, nors vertinant iš šios dienos pozicijų, specialių žinių turintiems asmenims, juo labiau – mokslo atstovams, pasižymintiems absoliučia nuomonės sklaidimo laisve, duomenų pradėti garsiai kalbėti apie krizę buvo pakankamai.

Reikėtų pasakyti, kad pavieniai vieši asmenys gan greitai identifikavo tikrąją situaciją ir grėsmes ir apie tai kalbėjo viešai. Pirmiausia – tuometė eurokomisarė, atsakinga už finansinį programavimą ir biudžetą Dalia Grybauskaitė ne kartą griežtai kritikavo tuometę Vyriausybę dėl ES paramos prasto naudojimo, fiskalinės drausmės nesilaikymo, nesėkmingos kovos su infliacija. Dalia Grybauskaitė nevengė ir aštrios retorikos – apsilankiusi Lietuvoje 2007 m. spalio mėnesį tuometės Vyriausybės veiklą pavadino „puota maro metu“⁴⁵. 2008 metų antrojoje pusėje pasigirsta ir garsesnių išpėjimų kai kurių analitikų, teigiančių, kad iki šiol sparčiai kilusi ekonomika jau rodo lėtėjimo ženklus, o infliacija šauna į viršų, kad ekonomikos augimas buvo pagrįstas ne gamybos augimu ir eksporto didėjimu, o skolinimusi, jog smarkesnis ekonomikos stabtelėjimas gali grėsti ir lito devalvavimu, kad atlyginimai didėja greičiau negu darbo našumas – tokius išpėjimus pateikia Rodžeris Vesmanas, „Nordea Markets“ vyriausiasis analitikas.

Apibendrinant praeitį įvykius ir duomenis, kuriais disponavo viešoji valdžia, galima konstatuoti du dalykus. Viena, Lietuvos viešoji valdžia privalėjo kitaip elgtis ekonominio pakilimo sąlygomis: „Valstybės, atsakingai tvarkiusios savo finansus ir ekonomikos bumo metu sukaupusios pakankamų finansinių rezervų, dabar gali juos panaudoti ekonomikos skatinimui. Jos gerokai mažiau priklausomos nuo būtinybės ir galimybių skolintis finansų rinkose ar tarptautinėse finansų institucijose“, – taip 2009 m. liepą rašė Stasys Jakeliūnas⁴⁶. To Lietuvos viešoji valdžia, skirtingai negu Estijos, nepadarė. Antra, Lietuvos viešoji valdžia elgėsi neatsakingai, neįvertindama duomenų, kuriais disponavo – teikiant ir tvirtinant 2008 metų biudžetą buvo pakankama informacijos tikrajai padėčiai, į kurią pateko Lietuva, apibrėžti. Net ir 2008 metais, iki pat rinkimų, nei valdančiosios daugumos atstovai, nei opozicija neįvardijo fakto, kuris tuo metu jau turėjo būti akivaizdus – Lietuvą ištiko finansinė ir ekonominė

⁴² JURŠYTĖ, Justina. Blogų signalų kol kas nėra. *Verslo žinios*, 2007, nr. 229, p. 4.

⁴³ VERNICKAITĖ, Aurelija; VERBIENĖ, Irma. Lietuvos premjerai vėl krizes sutinka tradiciškai [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <http://v1.vz.lt/straipsnis/2007/11/14/Lietuvos_premjerai_krizes_sutinka_ramiai>.

⁴⁴ VERNICKAITĖ, Aurelija; VERBIENĖ, Irma. Lietuvos premjerai krizes sutinka ramiai. *Verslo žinios*, 2007, nr. 216, p. 1–3.

⁴⁵ Eurokomisarė D. Grybauskaitė susitikti su premjeru G. Kirkilu nepanoro. *Verslo žinios*, 2008, nr. 116, p. 6.

⁴⁶ JAKELIŪNAS, S. *Lietuvos krizės anatomija*. Vilnius, 2010, p. 51.

krizė. Aiškus pozicijos išsakymas būtų panaikinęs tas iliuzijas, kuriose skendėjo dalis verslo, taip pat ir verslo kuriamų produktų vartotojų. Ir jeigu atmesime išlygą, kad krizė per daug sudėtingas reiškinys, jog galėtume aiškiai išskirti jos pradžią, toks viešosios valdžios neveikimas laikytas gero (atsakingo) valstybės valdymo principo pažeidimu, padariusiu neigiamą įtaką ūkinei veiklai Lietuvoje.

2.2. Dėl komunikavimo su visuomene krizės laikotarpiu

Sprendimų priėmimo viešumas, skaidrumas, tarimasis su suinteresuotomis visuomenės grupėmis – itin svarbios valstybės institucijų veikimo formos. Vertinant viešosios valdžios elgesį nagrinėjamu laikotarpiu, galima pastebėti didelių nuokrypių nuo šio idealaus, siektino viešosios valdžios elgesio.

Reikia pripažinti, kad G. Kirkilo vadovaujamai Vyriausybei nebuvo reiškiamą daug priekaištų dėl nekomunikavimo su visuomene. Atvirkščiai, G. Kirkilo vadovaujamai Vyriausybei švenčiant vienerių metų sukaktį, Danas Arlauskas, Lietuvos verslo darbdavių konfederacijos generalinis direktorius, pasakė: „Ši Vyriausybė pagaliau parodė modernų požiūrį į socialinę partnerystę ir įvedė praktiką tartis.“⁴⁷ Vyriausybės vadovas netgi sulaukdavo priešingų patarimų – Rimantas Rudzkiš pataria premjerui per dažnai nereikšti savo nuomonės, nes „premjerą per dažnai pats sau prieštarauja, o tai devalvuoja jo žodžių vertę“⁴⁸.

Andriaus Kubiliaus vadovaujama Vyriausybė nepasižymėjo noru tartis su visuomene ir suinteresuotomis grupėmis. Reikia konstatuoti, kad naujoji valdančioji dauguma, įėjusi į Lietuvos istoriją „naktinės mokesčių reformos vykdytojos“ vardu, su visuomene tarėsi itin retai, nederino planuojamų priimti sprendimų su socialinėmis grupėmis, neaiškino visuomenei savo tikslų, o paprašius pateikti vieną ar kitų sprendimų motyvus, leisdavo sau elgtis gan tiesmukiškai ir ne visada korektiškai (tiesa, toks elgesys nebuvo būdingas visiems valdančiosios daugumos ir Vyriausybės atstovams, bet dėl tokio atskirų asmenų veikimo visai valdančiajai daugumai buvo uždėta būtent tokia etiketė). Jau 2009 m. pradžioje pradėta rašyti: „Valdžiai trūksta komunikacijos strategijos. Krizė susideda iš dviejų dalykų – krizės valdymo ir krizės komunikacijos. Naujoji valdžia bando įveikti finansų krizę – kuria planus, ieško įgyvendinimo priemonių, o krizės komunikacijai skiriamas nulis.“⁴⁹ A. Kubiliaus Vyriausybės veikimo laikotarpiu, ypač pradžioje, Vyriausybė veikė taip lyg veiktų bendrovėje, kurios akcijos priklauso jai: buvo tiesiog neįmanoma sužinoti, kiek Vyriausybė planuoja skolintis, Lietuvai nesikreipiant pagalbos į Tarptautinį valiutos fondą (visa tai visai be reikalo apaugo gandaiis); spaudoje rašoma apie susidariusį įspūdį, kad visus sprendimus priima premjeras ir finansų ministras, ir apie įspūdį, kad Prezidentas V. Adamkus ar Seimo pirmininkas A. Valinskas į „svarbiausiųjų trejetą“ patekdavo tik epizodiškai; žiniasklaidos priemonėse akcentuojama, kad istoriniai įstatymai, pakeitę kelių milijonų Lietuvos žmonių gyvenimą, buvo priimti neišklause nė vienos verslo ar visuomeninės organizacijos nuomonės. Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacija išviešino nepritarimą A. Kubiliaus siūlomam krizės įveikimo planui, tačiau į jį nebuvo reaguota⁵⁰.

Vėliau tam tikrų valdžios sektorių ir paskirų atstovų elgesys kito: verslo srityje palankiai buvo įvertinti ūkio ministrų Dainiaus Kreivio ir Rimanto Žyliaus veiksmai, aiškinantis verslo atstovų nuo-

⁴⁷ VERINCKAITĖ, Aurelija. Didžiulis mažas valstybės brandumo laimėjimas. *Verslo žinios*, 2007, nr. 129, p. 2.

⁴⁸ VERNICKAITĖ, Aurelija; VERBIENĖ, Irma. Lietuvos premjerai krizes sutinka ramiai. *Verslo žinios*, 2007, nr. 216, p. 2.

⁴⁹ Nespėjat, nemokat, nusipirkit [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://laikrastis.vz.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=253>>.

⁵⁰ STANKEVIČIUS, Rimantas. Mokesčių didinimas – ne tas kelias, kurio dabar reikia Lietuvos ūkiui [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrytas.lt/-/12271828271225706483-mokes%C4%8Di%C5%B3-didinimas-ir-suvienodinimas-ne-tas-kelias-kurio-dabar-reikia-lietuvos-%C5%ABkiui.htm>>.

monę, teisingumo ministro Remigijaus Šimašiaus bendradarbiavimo su visuomene projektai, Finansų ministerija, vadovaujama Ingridos Šimonytės, pradėjo vykdyti aktyvią pasikeitusio teisinio reguliavimo aiškinimo politiką. Nepaisant šių pozityvių veiksmų, faktas, kad viešojo valdžia netinkamai organizavo veiklos pradžią, ir gan ilgai užtrukęs arogantiškas valdančiųjų atstovų elgesys sukūrė etiketę, kurios nepavyko atsikratyti – krizės metu veikusi Vyriausybė buvo ir net tebėra apibūdinama kaip nekomunikabili, nesitarianti, neaiškinanti savo sprendimų. Bendravimo su visuomene strategijos neturėjimas nulėmė ne tik visos viešosios valdžios, veikusios krizės metu, bet ir kiekvieno asmens, veikusio šioje valdžioje, bei visos viešosios valdžios vertinimą apskritai, ir tai gali turėti įtakos visuomenėje įsitvirtinusiame neigiamam požiūriui į viešąją valdžią apskritai, o jį pakeisti yra labai sunku.

Reikia pripažinti, kad situacija, kurioje pradėjo dirbti A. Kubiliaus vadovaujama Vyriausybė, buvo itin sudėtinga, ir ilgiems pokalbiams bei įtikinėjimams nebuvo laiko. Tačiau tokia viešosios valdžios atstovų laikysena, vengiant aiškinti visuomenei savo priimamus sprendimus, trikdė tiek verslo ir ūkinės veiklos subjektus, tiek likusią visuomenės dalį, ir tai tikrai sutrukdė pamatyti gerus darbus ir rezultatus, kuriuos valdančioji dauguma pajėgė pasiekti tomis išskirtinai sudėtingomis sąlygomis, ir tai taip pat yra atsakingo valdymo principo pažeidimas.

2.3. Dėl viešųjų ir privačiųjų interesų priešpriešos

Ūkinės veiklos laisvė – netrukdoma kiekvieno asmens galimybė laisvai verstis bet kokia nedraudžiama ūkine komercine veikla, laikantis valstybės nustatytų ir iš anksto paskelbtų sąlygų. Krizės laikotarpiu ūkio dalyviai veikia specifinėje situacijoje. Svarstant krizės įveikimo scenarijus, visą laiką dominavo dvi kryptys – viešųjų finansų sutvarkymas (išlaidų mažinimo linkme) ir pagalba verslui – padedant jam išgyventi, atsisakant perteklinių reikalavimų, maksimaliai sumažinant administracinę naštą, pasiūlant verslui kažkokį jo skatinimo paketą.

Įvertinant tiriamąjį laikotarpį, galima daryti išvadą, kad Lietuvoje tuo metu ypač išryškėjo ir net sustiprėjo verslo ir viešojo sektoriaus priešprieša, kuriai įveikti buvo ir tebėra skiriama per mažai abiejų pusių dėmesio. Naktinė krizės įveikimo reforma, įvykdyta nesitariant su jokia suinteresuota visuomenine grupe, neaiškinant savo tikslų visuomenei, neatsižvelgiant į verslo asociacijų teikiamus siūlymus, leido susidaryti įspūdžiui, kad valdžia įsivaizduoja geriausiai žinanti, kokio teisinio reguliavimo reikia verslui ir koks turi būti krizės įveikimo planas. Lietuvos laisvosios rinkos instituto skaičiavimais, skubos tvarka buvo pateikta svarstyti apie pusšimtį įstatymų projektų, kuriuose per du šimtus dvidešimt straipsnių pakeitimų, 106 iš jų susiję su mokesčių skaičiavimu ir mokėjimu. Kaip vėliau paaiškėjo, buvo padaryta daug klaidų, jas po to teko skubiai taisyti⁵¹. Visi sutinka, kad tai buvo būtina reforma – valstybė buvo ant bankroto slenkščio. Tačiau viešosios valdžios ir verslo komunikavimo vis dėlto privalėjo būti daugiau, nes toks uždarumas ir galėjo lemti verslo reakciją į reformą – praėjus metams, ši reforma verslininkų buvo įvertinta gan kritiškai, nurodant, kad valdžiai tenka dėti daug pastabų įtikinėjant, kad prieš metus paskubomis pakeisti mokesčių įstatymai nepadarė žalos ekonomikai. Verslininkai teigia

⁵¹ Galima įvardyti ir padarytas klaidas, kurias pripažino patys valdantieji ėmęsi jas taisyti: pelno mokesčio tarifas padidintas nuo penkiolikos iki dvidešimties procentų (Lietuva – vienintelė valstybė, padidinusi šį mokestį); juridiniams ir fiziniams asmenims mokami dividendai apmokestinami dvidešimties procentų pelno mokesčiu (klaida ištaisyta nuo 2010 m., paliekant apmokestinimą tik fiziniams asmenims); dyzelino akcizo padidinimas, viršijant ES nustatytus minimalius dydžius, tai galėjo lemti dyzelino naudojimo sumažėjimą, pilant kitose valstybėse. Taip pat buvo kritikuotas PVM padidinimas nuo sausio 1 d. nuo 18 iki 19 procentų, o nuo rugsėjo 1 d. – iki 21 procento, teigiant, kad dėl to dar labiau krito ir taip sumažėjęs vartojimas, nes viskas pabrango, ir nurodant, jog galbūt dėl to biudžeto pajamos iš PVM per metus sumažėjo beveik trimis milijardais litų.

manantys, kad be jos būtų buvę lengviau išgyventi sunkmetį. O valdininkų grupei nepriklausantys analitikai – kad reforma nepasiteisino⁵².

Krizės laikotarpiu valstybė nesugebėjo išspręsti tam tikrų dalykų, kurie rodė atsainų viešosios valdžios požiūrį į verslui kylančias problemas: įmonėms labai trūkstant apyvartinių lėšų, valstybė vis nenorėjo keisti reguliavimo, pagal kurį įmonė avansu turi mokėti pelno mokestį pagal praėjusių metų rezultatus; nesugebėta išspręsti valstybės ir verslo tarpusavio skolų įskaitymo klausimo, kai įmonės, kurioms skolinga valstybė ar savivalda, negalėdavo dalyvauti viešuosiuose pirkimuose, nors jų pačių skola valstybei būdavo gerokai mažesnė negu valstybės skola joms. Toks viešosios valdžios kaip taisyklės kuriančio subjekto elgesys buvo netinkamas, žalingas ekonomikos plėtrai ir vertintinas kaip neatsakingas.

Tačiau reikia konstatuoti ir kitą faktą – verslas ir jam atstovaujančios institucijos dažnai elgiasi taip, lyg jie būtų vieninteliai, kuriantys bendrąjį vidaus produktą. Panašu, kad tokia verslo atstovų laikysena krizės laikotarpiu net sustiprėjo.

Susidaro įspūdis, kad verslo ir jam atstovaujančių institucijų atstovai užmiršta, jog viešasis sektorius kuria bendrąjį produktą paritetiniais pagrindais su privačiu verslu⁵³. Valstybės (viešajame) sektoriuje yra teikiamos įvairios viešosios paslaugos, vykdomas viešasis administravimas – atliekamos funkcijos, be kurių valstybė apskritai negalėtų egzistuoti. Nėra vertingesnio ar mažiau vertingo segmento. Verslauti būtų neįmanoma, jei mokytojai nemokytų verslininkų vaikų ir negydytų tėvų, policija nesirūpintų saugumu, nefunkcionuotų teismai, nebūtų organizuota infrastruktūra – plačiausia šio žodžio reikšmė ir pan. Joks verslas nebūtų įmanomas, jeigu neveiktų viešojo administravimo sistema – nebūtų kuriamos teisinės taisyklės, nebūtų priimami individualūs teisiniai sprendimai ir sprendžiami ginčai. Todėl neaišku, kaip reikėtų suprasti Lietuvos laisvosios rinkos instituto atstovo žodžius, pasakytus 2009 metais, keičiantis vyriausybėms: „Seimas, Vyriausybė ir ministerijos gali pradėti darbą. Nes pastarąjį mėnesį nė viena iš šių institucijų realiai nedirbo. Ir vis dėlto gyvenimas nesustojo. Tai verčia susimąstyti. Pabandykime įsivaizduoti, kas nutiktų jei staiga mėnesį nedirbtų verslininkai, dirbantys ir kuriantys žmonės. Sustotų viskas.“⁵⁴ Pritariant ministro D. Kreivio iniciatyvoms bendradarbiauti su verslu, verslo aktualijomis rašančioje žiniasklaidoje randame: „Suvokimas, kad būtina ne tik išgelbėti valstybės avilį, bet ir parodyti bitėms – medaus nešėjoms, kur auga medingieji dobilai, yra teisingas kelias.“⁵⁵ Išeitų, kad nei mokytojai, nei viešose įstaigose dirbantys gydytojai „medaus į valstybės avilį neneša“. Tokie žodžiai negali būti laikomi vien asmeninės pozicijos išreiškimu. Tai – požiūrio formavimas, ir žodžius visi turėtų vartoti atsakingai. Norėtusi, kad prie bendravalstybinio požiūrio formavimo prisidėtų ir masinės visuomenės informavimo priemonės. Be abejo, verslas kuria prielaidas visuomenės ekonominei gerovei. Savo ruožtu viešasis sektorius sudaro prielaidas verslą pradėti ir plėtoti. Abi pusės turi elgtis viena kitos atžvilgiu itin pagarbiai, suvokti, kad viena be kitos negalėtų funkcionuoti.

Bene didžiausia viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo nesėkmė – LEO LT sukūrimo ir uždarymo projektas.

Gedimino Kirkilo vadovaujama Vyriausybė energetinį projektą, sukuriant LEO LT, teigė esant vienu iš didžiausių savo pasiekimų. 2007 m. pabaigoje skelbiama: „Iš slibino kiaušinio išsiritę liū-

⁵² STANIULYTĖ, Teresė. Naktinė reforma tapo didžiausia nacionaline nesėkme [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://archyvas.vz.lt/news.php?id=6113849>>.

⁵³ Žr.: MALDEIKIENĖ, Aušra. *Melo ekonomika*. Vilnius, 2013, p. 71–91.

⁵⁴ ŠILĖNAS, Žilvinas. Ne laikas aklam revanšui [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://archyvas.vz.lt/news.php?id=37701762>>.

⁵⁵ Reformos lazdoje daug galų [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://archyvas.vz.lt/news.php?id=3037377>>.

tas – energetikos karalius“, nurodoma, kad 2007 m. gruodžio 19 d. buvo susitarta tarp Vyriausybės ir privataus investuotojo – UAB „NDX energija“ kurti LEO LT. Taip pat pranešama, kad privačiam investuotojui atiteks 38,3 procento kuriamos bendrovės akcijų, valstybei – likusios. Tai buvo pirmas tokio lygio bandymas sujungti privataus kapitalo bendrovę ir valstybę į vieną juridinį asmenį itin svarbiai veiklai vykdyti – atominę elektrinę įrengti ir elektros tinklams įrengti. Tai turėjo būti privataus ir viešojo (valstybinio) sektoriaus partnerystės įkūnijimas.

Tuo laikotarpiu opozicijoje veikę politikai lyg ir palankiai vertino šį energetinį projektą: 2008 m. pradžioje A. Kubilius pasisakė nematęs nieko blogo, kad šiame reikale dalyvauja privatus investuotojas, tik pasigedo garantijų, kad LEO LT tikrai statys atominę elektrinę ir elektros tinklus į Švediją ir Lenkiją⁵⁶; 2008 m. vasario mėnesį, Seimo opozicijai siekiant užkirsti kelią Atominės elektrinės įstatymo pataisoms, suteikiančioms galimybę kurti bendrovę ne AB „Lietuvos energijos“, o naujai sukurtos patronuojančios bendrovės pagrindu, daugiausia buvo baiminamasi ne dėl to, koks konkretus nacionalinis investuotojas buvo pasirinktas, bet dėl saugiklių, užtikrinančių, kad energetikos objektai tikrai bus kuriami, stokos⁵⁷.

Nuo 2009 m., pasikeitus valdančiųjų sudėčiai, iš esmės pasikeitė viešosios valdžios pozicija šio projekto atžvilgiu. 2009 m. kovo 2 d. Konstitucinis Teismas paskelbė, kad LEO LT buvo sukurtas pažeidžiant Konstituciją – Konstitucinio Teismo nuomone, Lietuvos Respublikos atominės elektrinės įstatymo 8 straipsnio 1 dalis ta apimtimi, kuria joje nenustatytas teisinis reguliavimas, kuris užtikrintų įstatymo tikslo – sudaryti prielaidas naujos atominės elektrinės statybai – įgyvendinimą, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnio 3 daliai. Konstitucinio Teismo nutarimas buvo itin nuosaikus, bet, nepaisant nuosaikaus Konstitucinio Teismo nutarimo, prasideda LEO LT išformavimo procesas. Visuomenės informavimo priemonėse informacija apie veiksmus, kurių imasi valstybė, siekdama paraginti nacionalinį investuotoją būti lankstesnį, pateikiama tokiais pavadinimais: „Kerta Maximą“, „Revanšizmas konkurencija nekvepia“, „Kad taptų sukalbamesni sprendžiant LEO LT klausimus“, „Seimas priėmė specialų įstatymą Maximos tinklui apriboti“.

2009-12-04 paskelbta, kad valstybė ir „NDX energija“ pasirašė sutartį dėl LEO LT panaikinimo. „LEO LT istorija baigta, valstybės turtas sugrąžintas. Sandoris panaikintas pačiu naudingiausiu visuomenei būdu. Pasiektas susitarimas užtikrina, kad nė viena šalis viena kitai ateityje neturės jokių pretenzijų. Tai pavyzdys, kad klausimai tarp valstybės ir verslo gali būti sprendžiami dalykiškai“, – taikos sutarties pasirašymą įvertino prezidentė Dalia Grybauskaitė⁵⁸.

Tačiau visuomenė neturėjo ir neturi informacijos, kaip buvo sprendžiamas bendrovės, turėjusios statyti atominę elektrinę ir elektros tinklus į Lenkiją ir Švediją, modelio pasirinkimo klausimas ir pagal kokius kriterijus buvo renkamas strateginis investuotojas. Tikėtina, kad visa tai vyko neskaidriai ir nesąžiningai. Tačiau jeigu projektas buvo toks neskaidrus ir pavojingas visuomenei, koks jis buvo vėliau pristatomas, tai viešai paaiškinti situaciją buvo būtina. Apie galimą verslininkų atsakomybę buvo nedviprasmiškai užsiminta, o apie viešosios valdžios atstovus, be kurių veiksmų LEO LT nebūtų sukurtas, kalba net nebuvo pradėta. Atsakingo požiūrio ir atsiskaitymo visuomenei principas turėtų būti taikomas ir nuo 2008 m. pabaigos atėjusiai naujai valdančiai daugumai – neskaidrus ir oligarchinio pavyzdžio LEO LT buvo išardytas, tačiau, nepaisant investuotų didelių mokesčių mokėtojų sumokėtų sumų, atominės elektrinės statybos klausimas taip ir nebuvo išspręstas.

⁵⁶ PAKALKAITĖ, Vija. Vyriausybės atstovai: mes medžiojame VST [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://v1.vz.lt/Print.aspx?ArticleID=ad772d84-bb66-4b8a-bd96-fefeaf79b6b6>>.

⁵⁷ JURŠYTĖ, Justina; JAKUBAUSKAS, Renaldas. Liūtas išrūko iš narvo. *Verslo žinios*, 2008, nr. 23.

⁵⁸ Giria, peikia, keikia ir gailisi [interaktyvus. Žiūrėta: 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga prie interneto: <<http://laikrasis.vz.lt/index.php?act=mpresa&sub=article&id=14598>>.

Trumpa LEO LT istorija padarė didžiulę žalą visai Lietuvos visuomenei. Vytautas Plunksnis, Investuotojų asociacijos valdybos narys, išardžius šį darinį teigė: „Nors Vyriausybė iš šio sandorio išsina pakelta galva, kitas išbandymas bus strateginio investuotojo atominė elektrinei statyti paieška. Matydami, kaip buvo pasielgta su didžiausia vietos kapitalo grupe, potencialūs investuotojai kels itin griežtas sąlygas, o kilus potencialiam konfliktui, nebus tokie nuolankūs.“ „Verslo žinių“, kurios atstovai visada kritiškai vertino LEO LT projektą, nuomone, „dar vienas blogis, kurį išspjovė trigalvis slibinas, – ilgiems laikams sukompromituota verslo ir valstybės partnerystės idėja⁵⁹. Be abejo, šios idėjos sukompromitavimas nesukūrė prielaidų verslo ir viešojo sektoriaus konfrontacijai mažinti.

2.4. Vietoje pabaigos

Krizę Lietuvoje pasitiko mažumos Vyriausybė, vadovaujama Gedimino Kirkilo. Po 2008 m. rinkimų iš esmės pasikeitė valdančioji dauguma. 2008 m. pabaigoje Vyriausybei pradėjęs vadovauti Andrius Kubilius susidūrė su itin sudėtinga situacija – valdančioji koalicija jungė ganėtinai prieštaringsoms politinėms idėjomis atstovaujančias partijas, dalis valdančiųjų neturėjo jokios valstybės valdymo patirties. Kaip paaiškėjo, valstybė stovėjo ant bankroto slenksčio. 2008 m. buvo kone tris kartus padidėjusi valstybės bankroto rizika, matuojant CDS (*Credit Default Swap*) indeksu – o būtent šis indeksas parodo, kiek valstybė turi primokėti apdrausdama skolą nuo galimo šalies bankroto. Pagal vėliau viešai pateiktus A. Kubiliaus Vyriausybės finansų ministrės I. Šimonytės skaičiavimus, 2008 m. pabaigoje išdas turėjo beveik vieną milijardą litų neapmokėtų sąskaitų, iš kurių šeši šimtai milijonų litų buvo pradelsti mokėjimai. 2008 m. gruodžio 1 d. biudžeto ir skolintų lėšų likutis (su investicijomis) sudarė apie 0,3 milijardo litų, o palūkanoms ir paskoloms grąžinti 2009 m. sausio – kovo mėnesiais jau reikėjo 1,7 milijardo litų. Tokiomis aplinkybėmis teko pradėti spręsti visus valstybės valdymo klausimus.

Šiandien žinoma, kad valstybė krizę suvaldė, ir vertinant šį rezultatą galima teigti, kad valdžios sprendimai iš esmės buvo tinkami. Suvaldyti krizę buvo svarbiausias, bet ne vienintelis uždavinys. Ne mažiau svarbu išsiaiškinti, ar tai buvo padaryta adekvačiomis priemonėmis, ar viešojo valdžia, spręsdama iškilusias užduotis, sustiprino žmonių pasitikėjimą valstybe, solidarumo jausmą, ar sugerbėjo veikti kaip gera šeimininkė, galvojanti ne tik apie dabarties iššūkius, bet ir apie ateitį. Būtent taip turi elgtis pagal gero valdymo principą veikianti valdžia. Todėl situaciją, kai gero valdymo principo nebuvo laikytasi, analizė turėtų tapti priemone, leidžiančia tobulinti valstybės valdymą ir užtikrinti Lietuvos žengimą pažangos keliu.

Išvados

1. Galima išskirti tokius valstybės ir ekonomikos (ūkio) santykio modelius, savo esme reiškiančius skirtingas ekonomines santvarkas: merkantinį (susikūrė biurokratinės valstybės vykdomo ekonomikos valdymo aparato užuomazgos), liberalųjį (nelieka aktyvaus valstybės veikimo reguliuojant ekonomiką, valstybė traukiasi iš dalyvavimo rinkoje), intervencinį (panaikinamas valstybės ir ekonomikos dualumas ir įvedama intervencinė valstybės politika rinkos dalyvių atžvilgiu) ir egzistuojantį lygia greta – planinį (kai apskritai neigiamas rinkos gebėjimas teisingai paskirstyti ekonominius gėrus). Šiuolaikinių Vakarų valstybių ekonominei santvarkai darė įtaką bene visi valstybės ir ekonomikos santykio modeliai. Valstybė pripažįsta privačią nuosavybę – ekonomikos pagrindą ir rinką kaip vienintelį ekonomikos valdymo mechanizmą, bet kartu įsipareigoja sukurti teisingą teisingo materialinių vertybių padalijimo garantijas, o tai reiškia valstybės teisę (pareigą) rinkoje veikti aktyviai. Valstybė vis dėlto skatinama laikytis formulės „principas – išimtis“,

⁵⁹ PAKALKAITĖ, Vija; JURŠYTĖ, Justina. „NDX energija“ uždirbo, nors ir prarado kelis milijardus litų. *Verslo žinios*, 2009-12-07, nr. 235.

- principu suprantant ekonominės laisvės ir nuosavybės teisės garantavimą, o išimtimi – valstybės intervenciją į ekonomiką, kai tokios intervencijos būtinumą lemia viešasis interesas.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ūkinės veiklos laisvę dažniausiai nagrinėja kaip išvestinę kategoriją, siedamas ją su asmens laisvės ir privačios nuosavybės teisėmis, lygiateisiškumu, sutarties laisvės principu. Vengiama ūkinės veiklos laisvę įvardyti konstitucine žmogaus teise. Ūkinės veiklos reguliavimas siejamas su bendros tautos gerovės užtikrinimu, nors pati gerovės sąvoka nėra išplėtotą iki doktrininio lygio. Ūkinės veiklos laisvės ribojimas siejamas su tokiais ribojimais pateisinančiais veiksniais: vartotojų interesų gynimas, sąžiningos konkurencijos, aplinkos, visuomenės (žmogaus) sveikatos apsauga, kitų Konstitucijoje įtvirtintų vertybių apsauga, pabrėžiant, kad tam tikro ūkio subjekto teisės ir teisėti interesai negali būti ribojami daugiau, nei būtina viešajam interesui užtikrinti, konstitucinėms vertybėms apsaugoti, ir kad ribojimu negali būti paneigta ribojamos laisvės esmė.
 3. Vertinant krizės įtaką Lietuvoje vykstantiems procesams, susijusiems su ūkinės veiklos laisve, galima teigti, kad Lietuvos viešojo valdžia krizės laikotarpiu iš esmės veikė teisinga kryptimi, tačiau tam tikrais atvejais Lietuvos viešosios valdžios veiksmai nederėjo su atsakingo (gero) valdymo principu: Lietuvos viešojo valdžia nesugebėjo nustatyti ekonominės krizės požymių, nors, vertinant retrospektyviai, objektyviai tai buvo įmanoma; Lietuvos valstybės institucijos ir politikai, sprenddami verslui ir ekonominei veiklai svarbius klausimus, nekomunikavo su visuomene ir suinteresuotomis grupėmis (nei prieš sprendimų priėmimą, nei sprendimus priėmus); krizės laikotarpiu viešojo ir privataus sektoriaus priešprieša nesumažėjo, o galima manyti net padidėjo, tačiau viešojo valdžia nesiėmė priemonių šiai priešpriešai sumažinti; krizės laikotarpiu Lietuvos viešojo valdžia, planuodama strateginę veiklą, nesugebėjo nuosekliai mąstyti ir laikytis anksčiau pradėtos ekonominės politikos. Nurodyti vertinimai leidžia teigti, kad viešosios valdžios veiksmai, reaguojant į finansinę ir ekonominę krizę, tam tikrais atvejais neatitiko gero valdymo principo, ir tai laikytina trukdžiu visuomenei vystytis darniai.

LITERATŪRA

Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. balandžio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1995, 34-847.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1996, nr. 36-915.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 85-2548.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 63-2235.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 87-3274.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 117-4239.
8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 102-3957.
9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 15 d. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 54-2097.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. birželio 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 75-2965.
11. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 46-2219.
12. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. birželio 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 76-3672.
13. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, 19-938.
14. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. nutarimas. *Teisės aktų registras*, 2014, nr. 0.

Specialioji literatūra

15. ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. Baden-Baden, 1994.
16. AMBRAZEVIČIŪTĖ, Kristina; BALTRIMAS, Johanas; MAURICĖ-MACKUVIENĖ, Eglė. Teisė į nuosavybę,

teisės į ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, vartotojų teisių užtikrinimo problemos. Vilnius, 2012 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.teise.org/data/Teises_i_nuosavybe_uztikrinimo_problemos.pdf>.

17. BIRMONTIENĖ, Toma. Ūkinės veiklos laisvės konstitucinė doktrina. Iš *Konstituciniai ekonominės laisvės pagrindai ir kitos konstitucinės jurisprudencijos problemos*. Vilnius, 2010.

18. BIRMONTIENĖ, Toma. Ekonominės krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai. *Jurisprudencija*, 2012, 19 (3).

19. BIERNAT, Stanisław. Ūkinės veiklos laisvė Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo jurisprudencijoje. Iš *Konstituciniai ekonominės laisvės pagrindai ir kitos konstitucinės jurisprudencijos problemos*. Vilnius, 2010.

20. BANASIŃSKI, Cezary, et al. *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa, 2011.

21. JAKELIŪNAS, Stasys. *Lietuvos krizės anatomija*. Vilnius, 2010, p. 29–31.

22. JARUKAITIS, Irmantas. Europos Sąjungos ekonominė konstitucija kaip papildoma Lietuvos Respublikos konstitucijos dimensija: tyrimų kontūrai. *Teisės problemos*, 2014, nr. 2 (84).

23. KŪRIS, Egidijus. Ūkinės veiklos laisvė, sąžininga konkurencija ir bendra tautos gerovė (Konstitucijos 46 straipsnio jurisprudencinis komentaras). *Jurisprudencija*, 2005, t. 64 (56).

24. MALDEIKIENĖ, Aušra. *Melo ekonomika*. Vilnius, 2013.

25. KLEIN, Naomi. *Šoko doktrina. Katastrofų kapitalizmo iškilimas*. Vilnius, 2009.

26. PALIULYTĖ, Regina. Socialinis rinkos ūkis: nuo gerovės visiems prie galimybių visiems. *Pinigų studijos*, 2004, nr. 46.

27. STANIKŪNAS, Rimantas. Valdžios kišimasis į rinką ir jo poveikis konkurencijai. *Pinigų studijos*, 2010, nr. 1.

28. STRZYCZKOWSKI, Kazimierz. *Prawo gospodarcze publiczne*. Warszawa, 2011.

29. VAINIENĖ, Rūta. *Ekonomikos terminų žodynas*. Vilnius, 2008.

Kiti šaltiniai

30. Eurokomisarė D. Grybauskaitė susitikti su premjeru G. Kirkilu nepanoro. *Verslo žinios*, 2008, nr. 116, p. 6.

31. Giria, peikia, keikia ir gailisi [interaktyvus]. Žiūrėta: 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga prie interneto: <<http://laikras-tis.vz.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=14598>>.

32. JURŠYTĖ, Justina. Blogų signalų kol kas nėra. *Verslo žinios*, 2007, nr. 229, p. 9.

33. JURŠYTĖ, Justina; JAKUBAUSKAS, Renaldas. Liūtas ištrūko iš narvo. *Verslo žinios*, 2008, nr. 23, p. 4.

34. Nespėjat, nemokat, nusipirkit [interaktyvus]. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://laikras-tis.vz.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=253>>.

35. PAKALKAITĖ, Vija. Vyriausybės atstovai: mes medžiojame VST [interaktyvus]. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://v1.vz.lt/Print.aspx?ArticleID=ad772d84-bb66-4b8a-bd96-efeaf79b6b6>>.

36. Reformos lazdoje daug galų [interaktyvus]. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://archyvas.vz.lt/news.php?id=3037377>>.

37. PAKALKAITĖ, Vija; JURŠYTĖ, Justina. „NDX energija“ uždirbo, nors ir prarado kelis milijardus litų. *Verslo žinios*, 2009-12-07, nr. 235.

38. SIMĖNAS, Dalius. Švedai krizės nežada. *Verslo žinios*, 2007, nr. 193, p. 6.

39. STANIULYTĖ, Teresė. Padėtis kontroliuojama. *Verslo žinios*, 2008, nr. 3, p. 9.

40. STANIULYTĖ, Teresė. Naktinė reforma tapo didžiausia nacionaline nesėkme [interaktyvus]. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://archyvas.vz.lt/news.php?id=6113849>>.

41. STANKEVIČIUS, Rimantas. Mokesčių didinimas – ne tas kelias, kurio dabar reikia Lietuvos ūkiui [interaktyvus]. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrytas.lt/-12271828271225706483-mokes%C4%8Di%C5%B3-didinimas-ir-svienodinimas-ne-tas-kelias-kurio-dabar-reikia-lietuvos-%C5%ABkiui.htm>>.

42. ŠILĖNAS, Žilvinas. Ne laikas aklam revanšui [interaktyvus]. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://archyvas.vz.lt/news.php?id=37701762>>.

43. VERNICKAITĖ, Aurelija. Bankininkai nerėkia, nors tylėti irgi nebenori [interaktyvus]. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://archyvas.vz.lt/news.php?strid=1002&id=740799#ixzz3BPgK7FgW>>.

44. VERNICKAITĖ, Aurelija. Kitų metų viltis – mokesčių inspektorai [interaktyvus]. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://vz.lt/?PublicationId=49970233-076d-4525-bd0e-4206cebe773c>>.

45. VERNICKAITĖ, Aurelija; VERBIENĖ, Irma. Lietuvos premjerai vėl krizes sutinka tradiciškai. *Verslo žinios*, 2008, nr. 216, p. 2.

46. VERNICKAITĖ, Aurelija; VERBIENĖ, Irma. Lietuvos premjerai vėl krizes sutinka tradiciškai [interaktyvus]. Žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <http://v1.vz.lt/straipsnis/2007/11/14/Lietuvos_premjerai_krizes_sutinka_ramiai>.

47. VERINCKAITĖ, Aurelija. Didžiulis mažas valstybės brandumo laimėjimas. *Verslo žinios*, 2007, nr. 129, p. 2.

FREIHEIT DER WIRTSCHAFTLICHEN BETÄTIGUNG UND KRISE: EINSCHÄTZUNG DER AKTIVITÄTEN DER STAATSGEWALT LITAUENS

Giedrė Lastauskienė

Zusammenfassung

Die vor kurzem die Welt betreffende wirtschaftliche und finanzielle Krise hat neue Herausforderungen geschaffen. Die große Mehrheit der Staaten sind in die Lage gekommen, die ausschließlich eine komplizierte, manchmal sogar katastrophische soziale und wirtschaftliche Situation der Staaten bedeutete. Deswegen sind die Fragen über die Rolle des Staates und Aufgaben in der Regulierung der Wirtschaft, sowie die Legitimation der staatlichen Aktivitäten bei aktiver Regulierung der Wirtschaft zum Kern der Diskussionen geworden.

Das Ende des 19. Jh. verfolgten Ereignisse, die die liberale Doktrin sogar nicht vorsehen konnte. Es ist klar geworden, dass sich die Wirtschaft entwickeln und wachsen nicht kann, dass sie ständig durch wirtschaftliche Krisen erschüttert wird. Außerdem sind schon Kartellvereinbarungen zum Vorschein gekommen, die den Wettbewerb ausschließen, ohne dessen der Markt einfach seine Funktionen ausüben nicht konnte. Das Ergebnis dieser Prozesse sind liberale Doktrinen, die den Dualismus zwischen dem Staat und der Wirtschaft postulieren, die Revision, die durch Intervenzpolitik ersetzt wurde. Der gesamte historische Hintergrund kann planmäßige wirtschaftliche Staatsordnung nicht einschließen, deren Anzeichen in verschiedenen wirtschaftlichen Staatsordnungen zu finden sind, aber ist in ihrem Sinne die planmäßige Staatsordnung typisch für sozialistische Staaten mit Verzicht auf den Gedanken, dass der Markt eine richtige Maßnahme für den richtigen wirtschaftlichen Austausch ist.

Der Staat anerkennt das private Eigentum als Grundlage der Wirtschaft und den Markt als einzigen Mechanismus der Wirtschaftsregulierung, aber der Staat verpflichtet sich, gleichzeitig die gesetzlichen Garantien für die richtige Einteilung der Sachwerte zu schaffen. Man strebt den freien Markt und soziale Mission des Staates abzustimmen (die in ihrem Sinne eine Pflegemission ist). Der freie Markt garantiert die Wirtschaftsentwicklung, der Staat muss die Voraussetzungen für das menschenwürdige Leben für jeden Menschen, der sich verantwortungsvoll verhält, sichern. Die gesellschaftliche Marktwirtschaft drückt die Abstimmung der traditionellen Marktwerte – des Eigentumsrechtes und der Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung – mit sonstigen Werten, wie gesellschaftliche Solidarität, gesellschaftlicher Dialog und Zusammenarbeit zwischen den gesellschaftlichen Partnern, Respektierung der Umweltschutz usw. aus. Der Staat wird aber gefördert, sich an die schon in der Ordoliberalismus-Bewegung formulierten Formel „Grundsatz-Ausnahme“ zu halten, indem der Grundsatz als wirtschaftliche Freiheit und Sicherung des Eigentumsrechtes und die Ausnahme als Intervention des Staates in die Wirtschaft verstanden werden, wenn die Notwendigkeit einer solchen Intervention durch öffentliches Interesse beeinflusst wird.

Bei der Bewertung des Einflusses der Krise auf die in Litauen laufenden Verfahren im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Betätigung kann man bestimmte Einsichten nehmen: ungeachtet der Tatsache, dass die Staatsgewalt Litauens im Prinzip den richtigen Weg eingeschlagen hat, besteht die Grundlage für die Behauptung, dass die Aktivitäten der Staatsgewalt Litauens in einzelnen Fällen unsachgemäß waren und in Einklang mit dem Grundsatz der verantwortungsvollen (guten) Regierung nicht stand: die Staatsgewalt war nicht imstande, Anzeichen der wirtschaftlichen Krise festzustellen, obwohl aus der retrospektivischen Sicht objektiv das möglich war; litauische staatliche Anstalten und Politiker haben bei der Lösung der für das Geschäft und für die Wirtschaftstätigkeit wichtigen Fragen mit der Gesellschaft und Interessengruppen nicht kommuniziert; im Zeitraum der Krise hat sich die Konfrontation zwischen den öffentlichen und privaten Sektoren nicht vermindert, möglichst hat sich sie noch vergrößert und die Staatsgewalt hat keine Maßnahmen eingegriffen, um diese Konfrontation zu bewältigen; im Zeitraum der Krise hat die Staatsgewalt Litauens bei der Planung der strategischen Tätigkeiten keine planmäßige Denkweise und Fähigkeit, die angefangene Wirtschaftspolitik zu verfolgen, zum Ausdruck gebracht. Die aufgeführten Einschätzungen lassen behaupten, dass die Aktivitäten der Staatsgewalt bei der Reaktion auf die finanzielle und wirtschaftliche Krise in einzelnen Fällen dem Grundsatz der guten Regierens nicht entsprachen und dies ist als Hindernis für die konsequente und harmonische Entwicklung der Gesellschaft zu gelten.

Įteikta 2014 m. lapkričio 21 d.

Priimta publikuoti 2015 m. sausio 28 d.